



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARIA EMANUELLE DE ANDRADE DANTAS

**A PREVENÇÃO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE ÀS FRAUDES EM
LICITAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LEI N° 14.133/2021**

SANTA RITA – PB

2025

MARIA EMANUELLE DE ANDRADE DANTAS

**A PREVENÇÃO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE ÀS FRAUDES EM
LICITAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LEI Nº 14.133/2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ)
do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da
Universidade Federal da Paraíba (UFPB),
como requisito obrigatório para a obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Alex Taveira dos
Santos.

SANTA RITA – PB

2025

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

D192p Dantas, Maria Emanuelle de Andrade.

A prevenção como instrumento de combate às fraudes
em licitações públicas: uma análise a partir da lei nº
14.133/2021 / Maria Emanuelle de Andrade Dantas. -
Santa Rita, 2025.
69 f.

Orientação: Alex Taveira dos Santos.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ/DCJ-SANTA RITA.

1. Licitações públicas. 2. Fraudes. 3. Prevenção. 4.
Lei nº 14.133/2021. 5. Governança. I. Santos, Alex
Taveira dos. II. Título.

UFPB/DCJ/CCJ-SANTARITA

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DIREÇÃO DO CENTRO
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DISCIPLINA: TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



ATA DE DEFESA PÚBLICA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao vigésimo segundo dia do mês de Setembro do ano de dois mil e vinte e cinco, realizou-se a sessão de Defesa Pública do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito intitulado “A prevenção como instrumento de combate às fraudes em licitações públicas: uma análise a partir da lei nº 14.133/2021”, do(a) discente(a) **MARIA EMANUELLE DE ANDRADE DANTAS**, sob orientação do(a) professor(a) Me. Alex Taveira dos Santos. Após apresentação oral pelo(a) discente e a arguição dos membros avaliadores, a Banca Examinadora se reuniu reservadamente e decidiu emitir parecer favorável à APROVAÇÃO, de acordo com o art. 33, da Resolução CCGD/02/2013, com base na média final de 100 (dez). Após aprovada por todos os presentes, esta ata segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Me. Alex Taveira dos Santos

Ma. Crizeuda Farias da Silva Dias

Me. Luis Henrique Mendes de Melo

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guiar cada passo da minha trajetória e por me permitir viver diariamente sob Sua bondade e fidelidade.

Aos meus pais, Socorro e Dantas, por todo o amor, dedicação, confiança e investimento que me permitiram chegar até aqui.

Aos meus irmãos, Eugênia e Segundo, pelo companheirismo e pela parceria constante.

À minha sobrinha Ester, que, desde a sua chegada, trouxe ainda mais alegria e leveza ao encerramento deste ciclo.

Ao meu namorado Mateus, pelo apoio, carinho e incentivo. Obrigada por torcer pelos meus objetivos.

Ao professor Alex Taveira, pela orientação neste trabalho.

Às minhas colegas de curso, pela convivência diária, pelas partilhas e pelas experiências que tornaram a caminhada acadêmica mais enriquecedora.

Aos chefes e colegas de estágio, pela compreensão e pela oportunidade de crescimento profissional, que, sem dúvida, contribuíram para a minha formação.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte desta jornada.

RESUMO

O presente trabalho analisa em que medida a Lei nº 14.133/2021 fortalece a prevenção de fraudes em licitações públicas, destacando seus mecanismos e os desafios para a efetividade. Buscou-se compreender o papel das licitações na proteção do interesse público, identificar as principais fragilidades do procedimento, além de avaliar como a nova lei incorpora instrumentos voltados à integridade e à governança. Constatou-se que as fraudes podem ocorrer em todas as fases da licitação, comprometendo a probidade administrativa e a confiança da sociedade nas instituições. A nova lei valoriza a adoção de medidas preventivas, com maior ênfase no planejamento das contratações, na governança pública, nos programas de integridade, na gestão de riscos, nas linhas de defesa, na transparência e no controle social. Apesar dos avanços normativos, sua concretização depende da capacitação contínua dos agentes públicos, da disseminação de uma cultura de integridade e do fortalecimento da cooperação entre órgãos de controle. Conclui-se que a prevenção é mais eficiente e menos onerosa que a repressão, sendo condição fundamental para assegurar eficiência, moralidade e legitimidade das contratações públicas brasileiras.

Palavras-chave: Licitações públicas; Fraudes; Prevenção; Lei nº 14.133/2021; Governança.

ABSTRACT

This paper analyzes the extent to which Law No. 14,133/2021 strengthens the prevention of fraud in public tenders, highlighting its mechanisms and the challenges to its effectiveness. We sought to understand the role of bidding in protecting the public interest, identify the main weaknesses of the procedure, and assess how the new law incorporates instruments aimed at integrity and governance. We found that fraud can occur at all stages of the bidding process, compromising administrative probity and society's trust in institutions. The new law values the adoption of preventive measures, with greater emphasis on procurement planning, public governance, integrity programs, risk management, lines of defense, transparency, and social control. Despite regulatory advances, its implementation depends on the continuous training of public officials, the dissemination of a culture of integrity, and the strengthening of cooperation between control agencies. It can be concluded that prevention is more efficient and less costly than repression, and is a fundamental condition for ensuring the efficiency, morality, and legitimacy of Brazilian public procurement.

Keywords: Public tenders; Fraud; Prevention; Law No. 14,133/2021; Governance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	11
2.1 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL.....	12
2.2 CONCEITO E FINALIDADE	13
2.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES	16
3 FRAUDES EM LICITAÇÕES PÚBLICAS	25
3.1 FASES DA LICITAÇÃO E OPORTUNIDADES DE FRAUDES	25
3.2 DEFINIÇÃO E TIPOLOGIA DAS FRAUDES.....	28
3.2.1 Direcionamento de Licitação	30
3.2.2 Cartelização.....	32
4 A LEI Nº 14.133/2021 E OS MECANISMOS DE PREVENÇÃO DE FRAUDES.....	33
4.1 GOVERNANÇA PÚBLICA	33
4.2 PROGRAMA DE INTEGRIDADE	35
4.3 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.....	38
4.4 LINHAS DE DEFESA, GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO.....	40
4.5 TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL	43
5 DESAFIOS E PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DA PREVENÇÃO	46
5.1 CAPACITAÇÃO CONTÍNUA DOS AGENTES PÚBLICOS	46
5.2 FOMENTO À CULTURA DE INTEGRIDADE.....	51
5.3 MECANISMOS DE CONTROLE E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL.....	54
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, irradiando valores democráticos sobre toda a ordem jurídica. Nesse contexto, a gestão dos recursos públicos deve refletir a vontade popular e estar orientada à realização do interesse coletivo, razão pela qual mecanismos de proteção contra abusos e desvios são indispensáveis.

Um desses mecanismos é a licitação pública, prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição, que se consolidou como instrumento essencial para assegurar isonomia, eficiência, moralidade e transparência nas contratações realizadas pelo Estado. Di Pietro (2022, p. 921) pontua que a licitação decorre do princípio da indisponibilidade do interesse público e limita a liberdade administrativa na escolha do contratante, impondo que a Administração selecione a proposta que melhor atenda às necessidades coletivas.

Todavia, esses princípios nem sempre são observados. A realidade brasileira demonstra que as licitações são constantemente permeadas por irregularidades e fraudes, comprometendo a entrega de serviços públicos essenciais e corroendo a confiança da sociedade na Administração. Situações como o direcionamento de editais, o conluio de empresas e o superfaturamento de contratos revelam fragilidades institucionais que precisam ser enfrentadas com maior rigor.

Com a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), surgiu a expectativa de avanços significativos no setor das contratações públicas, visto que a legislação busca modernizar as regras aplicáveis às licitações. Conforme observa Ramalho (2022), entre os assuntos que despertaram o interesse do legislador está a corrupção nas compras governamentais, que ganhou notoriedade em razão dos escândalos revelados por diversas investigações recentes.

De modo recorrente, a imprensa noticia fraudes que envolvem expressivos desvios de recursos destinados à saúde, educação e outros setores essenciais, o que reforça a urgência de medidas preventivas mais eficazes.

A Lei nº 14.133/2021, nesse cenário, representa um marco na tentativa de modernização do sistema de contratações. Ao contrário da Lei nº 8.666/1993, marcada por excessivo formalismo e por uma abordagem repressiva, a nova legislação desloca o foco para a prevenção, priorizando a gestão, a governança e a integridade.

Apesar desse avanço normativo, o desafio da efetividade permanece. A simples previsão legal de instrumentos preventivos não garante sua aplicação prática, que depende de fatores institucionais, culturais e organizacionais. A implementação dos novos mecanismos exige a capacitação contínua dos agentes públicos, uma mudança de mentalidade nas organizações e o fortalecimento da cooperação interinstitucional.

Questiona-se, portanto, a real capacidade da Lei nº 14.133/2021 de transformar a realidade das licitações públicas no Brasil, reduzindo efetivamente o espaço para práticas fraudulentas, ou se o diploma corre o risco de permanecer como um avanço apenas no plano normativo.

Nessa conjuntura, a presente pesquisa formula a seguinte pergunta-problema: em que medida a Lei nº 14.133/2021 fortalece a prevenção de fraudes em licitações públicas e quais são os principais desafios para a concretização de seus mecanismos preventivos?

A partir dessa questão, o objetivo geral do trabalho consiste em analisar a importância da prevenção como instrumento central no combate às fraudes em licitações públicas, com foco nos mecanismos previstos na Lei nº 14.133/2021, avaliando seus impactos potenciais na efetividade das contratações públicas e os desafios práticos de sua implementação.

No âmbito dos objetivos específicos, busca-se compreender o contexto das licitações no Brasil, evidenciando seu papel na proteção do interesse público e na busca pela proposta mais vantajosa; discutir as vulnerabilidades do procedimento licitatório e formas recorrentes de fraude, com destaque para o direcionamento e a cartelização; avaliar os instrumentos preventivos trazidos pela nova lei; investigar os obstáculos para sua aplicação prática; e, por fim, propor medidas e reflexões que contribuam para consolidar uma cultura de integridade na Administração Pública.

O estudo adota o método de abordagem dedutivo, partindo da análise de princípios e normas gerais do Direito Constitucional e Administrativo para compreender como a Lei nº 14.133/2021 estrutura os mecanismos de prevenção de fraudes em licitações e em que medida tais instrumentos contribuem para a efetividade das contratações públicas. Conforme destaca Gil (2008, p. 9), o método dedutivo parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis, permitindo alcançar conclusões de forma lógica e formal.

A pesquisa possui natureza qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, buscando entender os elementos jurídicos, institucionais e culturais relacionados à prevenção de fraudes, sem a pretensão de mensurar dados empíricos. Nesse sentido, segundo Silva (2020, p. 81), a pesquisa qualitativa visa ao conhecimento em profundidade de determinada situação ou

fenômeno, perseguindo a construção de interpretações plausíveis acerca da realidade estudada.

Quanto às técnicas de pesquisa, utilizam-se a bibliográfica e a documental. A primeira envolve o exame de livros, manuais, artigos científicos, teses e dissertações; a segunda consiste na análise da Lei nº 14.133/2021, de atos normativos complementares, guias e referenciais técnicos de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), além de jurisprudências. Essa metodologia permite identificar tanto o arcabouço teórico-normativo quanto as dificuldades práticas enfrentadas no âmbito da Administração Pública.

Para alcançar os objetivos propostos, essa monografia está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta a evolução legislativa das licitações no Brasil, conceituando o instituto, sua finalidade e os princípios que o norteiam. O segundo capítulo aborda as fraudes em licitações, discutindo as fragilidades das fases do procedimento e analisando, de forma mais detalhada, o direcionamento e a cartelização.

O terceiro capítulo trata dos mecanismos de prevenção introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, ressaltando sua importância para o fortalecimento da probidade e da prevenção de ilícitos nas contratações. Nesse ponto, são examinados temas como a governança pública, os programas de integridade, o planejamento da contratação, as linhas de defesa associadas à gestão de riscos e ao controle interno, além da transparência, a *accountability* e o controle social.

O quarto capítulo, por sua vez, analisa os desafios práticos para a implementação desses instrumentos e propõe medidas voltadas ao fortalecimento da cultura de integridade e da governança pública.

Assim, este estudo pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre a efetividade da Nova Lei de Licitações na prevenção de fraudes, ressaltando a importância de uma abordagem preventiva como caminho para garantir a probidade, a eficiência e a legitimidade nas contratações públicas brasileiras.

2 LICITAÇÕES PÚBLICAS

A Administração, em definição dada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “é a atividade do que não é senhor absoluto” (2025, p. 63). A autora observa que, em qualquer tipo de administração, seja privada ou pública, essa atividade está sujeita a uma vontade externa (individual ou coletiva), que se vincula ao princípio da finalidade. Isso significa que toda ação administrativa deve servir ao interesse que o administrador tem a obrigar a satisfação.

No contexto da Administração Pública, foco deste estudo, Di Pietro (2025, p. 63) ressalta que a atuação do administrador é guiada pela lei. É a lei que estabelece a finalidade a ser perseguida, orientando a conduta e os objetivos a serem alcançados. Dessa forma, toda atividade administrativa se torna um meio para atender ao interesse público estabelecido pela lei.

A partir disso, é crucial considerar que a Administração Pública tem o papel de concretizar os interesses coletivos por meio de uma gestão eficiente dos recursos públicos e da prestação de serviços à sociedade. Para garantir essa atuação de forma exímia, é necessária a observância dos princípios constitucionais da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo esses os pilares que norteiam toda a atividade administrativa, inclusive no âmbito das licitações e contratações públicas.

No Brasil, a licitação pública é fundamental para assegurar que as contratações do Estado sejam transparentes e eficazes. Com previsão constitucional, a sua função é encontrar a proposta mais vantajosa, com isonomia entre os concorrentes e respeito ao interesse público. De acordo com Marçal Justen Filho (2024, p. 243), a licitação “não se constitui em um fim autônomo da Administração, mas é um instrumento para a realização dos princípios norteadores da atividade administrativa e do seu relacionamento com os particulares”.

Trata-se, portanto, de um procedimento criado para garantir que as aquisições realizadas pelos órgãos públicos sigam critérios objetivos, estimulem a competitividade e promovam a economicidade. Com isso, a licitação atua como uma proteção contra discretionaryades arbitrárias, favorecimentos indevidos e desvios de finalidade.

Compreendida a licitação como um instrumento para realizar o interesse público e aplicar os princípios constitucionais, este capítulo aprofundará a compreensão desse tema em três pontos principais. Primeiro, a evolução da legislação de licitações no Brasil, mostrando como as normas foram moldadas ao longo do tempo. Em seguida, o conceito e a finalidade da licitação, destacando sua função de garantir contratações vantajosas para o Estado. Por fim, a

análise dos princípios que orientam o processo licitatório, essenciais para garantir a igualdade entre os concorrentes, a probidade administrativa e a legitimidade do processo.

2.1 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

A licitação foi introduzida no Brasil pelo Decreto nº 2.926/1862, aplicável às arrematações do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, sendo consolidado pelo Decreto nº 4.536/1922 (Código de Contabilidade da União), e sistematizada pelo Decreto-lei nº 200/1967, que buscou tornar as contratações públicas mais eficientes (Nohara, 2025, p. 272).

O Decreto-Lei nº 2.300/1986 unificou, pela primeira vez, as normas de licitação ao instituir o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos. Apesar de representar um avanço, era bastante rígido, limitando a flexibilidade e dificultando a adaptação dos processos de contratação às necessidades específicas de cada objeto (Torres, 2024, p. 54).

O marco para o sistema moderno de licitações no Brasil foi a Constituição Federal de 1988, que conferiu à licitação status constitucional, estabelecendo no art. 37, XXI, a obrigatoriedade de seu procedimento. Como observa Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (p.1), tratou-se da primeira menção expressa ao dever de licitar na história constitucional brasileira, integrando-o ao rol de princípios e normas gerais da Administração Pública. Outras previsões, como o art. 22, XXVII, e o caput do art. 175, reforçam a importância atribuída pelo constituinte ao processo de contratação estatal.

Após debates legislativos, o XXI do art. 37 foi regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, aprovada em um período de instabilidade política e social, marcado pela transição para a normalidade institucional após o regime militar e por sucessivos escândalos políticos (Torres, 2024, p. 55). Nesse cenário, a lei instituiu um regime burocrático e formalista. Ao longo do tempo, foi alterada por diplomas como a Lei Complementar nº 123/2006, e complementada por normas que introduziram novas modalidades licitatórias, a exemplo da Lei do Pregão e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Nohara, 2025, p. 272).

Apesar de sua relevância histórica, a Lei nº 8.666/1993 tornou-se defasada, marcada por excessiva burocracia e lentidão. Em resposta à necessidade de modernização, foi promulgada a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC). A nova lei trouxe inovações importantes, como: a inversão de fases (julgamento anterior a habilitação); a definição das modalidades conforme a natureza do objeto, e não mais

pelo valor; a exigência de programas de integridade em contratações de grande vulto; a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); a introdução do diálogo competitivo; a exclusão das modalidades convite e tomada de preços; e a ênfase no planejamento das contratações.

A trajetória das leis de licitações no Brasil revela um processo contínuo de aprimoramento. Ainda que não seja “revolucionária” ou “disruptiva”, a Lei nº 14.133/2021, segundo Ronny Charles Lopes de Torres (2024, p. 60), representa um avanço legislativo relevante, com inovações cujo potencial dependerá da regulamentação, da evolução doutrinária e da interpretação jurisprudencial dos institutos que contempla.

2.2 CONCEITO E FINALIDADE

A licitação consiste no procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, abrangendo diversas formas de contratação e gestão necessárias ao cumprimento de suas finalidades. Podem ser objeto de licitação a compra, a locação, a prestação de serviços, a execução de obras, a alienação e a concessão de direito real de uso de bens, além da concessão e permissão de uso de bens públicos.

Embora regulada por um conjunto de regras extenso e, muitas vezes, de difícil assimilação pela sociedade, compreender a finalidade e os objetivos que justificam a existência da licitação permite maior clareza quanto ao seu papel essencial na realização do interesse público.

No setor privado, ao desejar realizar uma compra, o indivíduo conduz suas próprias pesquisas e escolhe livremente o produto ou fornecedor que melhor atende às suas necessidades. Há, portanto, um processo autônomo de planejamento e seleção. No âmbito da Administração Pública, embora também estejam presentes as etapas de planejamento e escolha, a decisão não pode ocorrer de forma livre e discricionária como entre os particulares. A seleção deve obedecer a procedimentos definidos em lei, os quais visam garantir a legalidade, a imparcialidade e a isonomia entre os concorrentes.

A respeito do conceito de licitação, Ronny Charles Lopes de Torres ensina que:

A licitação é o procedimento prévio de seleção por meio do qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a melhor alternativa para a celebração de um contrato. Em outras palavras, a licitação é um trajeto procedural que liga a pretensão contratual ao fornecedor escolhido para atendê-

la, é o trajeto determinado pelo legislador para a escolha do fornecedor apto a atender a sua necessidade administrativa (Torres, 2024, p. 45).

Esse trajeto, como destaca Torres, representa uma sucessão de atos preparatórios que culmina na celebração do contrato. Nessa mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça:

A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, os anúncios, as atas etc. Por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos e as impugnações (Di Pietro, 2025, p. 367).

Cumpre frisar que, embora a licitação seja um procedimento formal, caracterizado por uma sequência ordenada de atos e pela observância de requisitos específicos, isso não significa a adoção de um formalismo excessivo ou inflexível.

Nesse sentido, Irene Patrícia Diom Nohara (2025, p. 265) ressalta que a formalidade exigida não deve ser confundida com um apego desmedido à forma, que desconsidere princípios como a instrumentalidade e a economia processual. Para a autora, o que se impõe, na verdade, é uma atenção mais rigorosa às formas em razão da competição que a licitação promove na prática.

Segundo Nohara (2025, p. 266), apesar de a licitação ter como objetivo principal a contratação, ao selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, sua natureza jurídica se amplia a partir da incorporação dos objetivos de promoção da inovação e do desenvolvimento nacional sustentável. Desse modo, a licitação passa a assumir também uma função metacontratual, voltada à promoção de políticas públicas que transcendam o vínculo contratual e promovam transformações na realidade social e econômica do país.

Ademais, Marçal Justen Filho (2024, p. 243) destaca que a atuação administrativa tem como finalidade precípua a concretização dos direitos fundamentais, sendo essa a razão última de toda a atividade estatal. A licitação, nesse contexto, não deve ser encarada como uma função autônoma da Administração, mas como instrumento voltado à obtenção do melhor resultado possível para o interesse público, por meio da contratação mais vantajosa. O autor ressalta que a finalidade da licitação se consuma na execução do contrato dela decorrente, que é o verdadeiro meio pelo qual se busca atender às necessidades coletivas.

Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a natureza instrumental da licitação, conforme se depreende do seguinte excerto jurisprudencial:

4. A licitação pública, sabidamente, não representa um fim em si mesmo, mas um meio para a tutela dos princípios essenciais à Administração Pública insculpidos no art. 37, caput da CRFB. O imperativo da vantajosidade que deve se fazer presente nos contratos públicos reluz como consectário lógico desse cenário: sendo os recursos públicos eminentemente escassos, a Administração Pública deve almejar a obtenção dos melhores resultados possíveis com o menor dispêndio de verbas (custo-benefício). 5. O texto constitucional, em que pese ter positivado a regra da licitação, não delineou de forma exaustiva o que constituiria um processo licitatório ideal, considerando a diversidade de contratações das quais a Administração Pública lança mão diuturnamente, cujos contornos variam conforme as alterações nas conjunturas econômicas, políticas, sociais e tecnológicas (Supremo Tribunal Federal. ADI 4.645/DF, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 12/09/2023, DJE de 23/10/2023).

Nesse contexto, em que a licitação se apresenta como instrumento voltado à obtenção dos melhores resultados para a Administração, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) dispõe, em seu art. 11, sobre os objetivos fundamentais do procedimento licitatório:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

A licitação, portanto, ultrapassa a mera formalidade procedural e se apresenta como instrumento de realização das finalidades públicas, atuando como mecanismo de promoção da boa governança, da moralidade e do interesse coletivo.

Entretanto, cabe destacar que a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao consagrar a obrigatoriedade de licitar, reconhece que há situações excepcionais em que a realização de licitação pode ser afastada.

Essas hipóteses são as chamadas contratações diretas, viabilizadas nas formas de dispensa e inexigibilidade de licitação. Embora excepcionais, tais contratações permanecem vinculadas aos princípios e objetivos fundamentais da contratação pública, devendo observar critérios objetivos e justificados, sob pena de nulidade e responsabilização dos agentes públicos.

2.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES

A atividade licitatória deve ser regida por um conjunto de princípios, os quais representam a base para a condução de todo o processo, desde a fase interna até a execução contratual. De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio é:

O mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente para definir a lógica e a racionalidade no sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (Bandeira de Mello, 2023, p. 53).

A partir dessa concepção, nota-se que os princípios exercem papel central na estruturação do regime jurídico das licitações. São eles que expressam os valores fundamentais da ordem jurídica, funcionando como vetores interpretativos e critérios de validade das normas infraconstitucionais. É justamente nesses princípios “que estão personificados os bens e valores que são fundamentos de validade de todo o sistema jurídico vigente” (Tamaso, 2024, p. 23).

O autor Hely Lopes Meirelles assinala, em sua obra, que:

[...] por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais. Vale notar que, na forma do art. 11 da Lei 8.429/92, constitui "ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições" (Meirelles, 2016, p. 92).

A Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como basilares da Administração Pública, incidindo diretamente sobre os procedimentos de contratação. No âmbito

infraconstitucional, a Lei 14.133/2021 ampliou significativamente os princípios que regem a licitação. No art. 5º, a nova lei elenca vinte e dois princípios expressos, adicionando quatorze novos em relação à antiga Lei nº 8.666/1993 (art. 3º). Essa ampliação normativa reforça a busca pela lisura e integridade nas contratações públicas.

Nota-se que foram adicionados os seguintes princípios: eficiência; interesse público; planejamento; transparência; eficácia; segregação de funções; motivação; segurança jurídica; razoabilidade; competitividade; proporcionalidade; celeridade; economicidade; e desenvolvimento nacional sustentável.

A seguir, serão abordados os princípios aplicáveis às licitações públicas, com o objetivo de destacar sua importância prática e jurídica no âmbito da Nova Lei de Licitações.

- Legalidade

A legalidade constitui a base do Estado de Direito. Em sua origem, “esse princípio vinculou-se à separação de poderes e ao conjunto de ideias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista” (Medauar, 2016, p. 149). Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 97) trata-se do “princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele”.

No âmbito da Administração, o princípio da legalidade está consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que impõe ao agente público o dever de atuar estritamente dentro dos limites autorizados pela lei.

Enquanto, no setor privado, é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, no setor público observa-se a lógica inversa: somente é permitido aquilo que a norma expressamente autoriza. No campo das licitações, o princípio da legalidade assume especial relevância por tratar de procedimento integralmente vinculado à lei (Di Pietro, 2025, p. 374). Todas as etapas - da fase preparatória à execução contratual - devem observar as disposições legais.

- Impessoalidade, Igualdade e Competitividade

O princípio da impessoalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, determina que a atuação da Administração Pública seja guiada exclusivamente pelo interesse público, vedando favorecimentos ou perseguições. Nas licitações, sua observância exige a adoção de critérios objetivos capazes de inibir a atuação subjetiva do agente público e de

assegurar a participação ampla, sem direcionamento a determinado interessado (Tamaso, 2024, p. 49).

A impessoalidade concretiza-se por meio do princípio da igualdade, assegurado pelo art. 5º, caput, da Constituição Federal e incorporado expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Esse princípio garante tratamento equânime a todos os licitantes, permitindo que concorram em condições idênticas e com igualdade de oportunidades. Como observa Marçal Justen Filho:

Há um equívoco em supor que a isonomia veda que a Administração Pública adote tratamento discriminatório entre os particulares que pretendem contratar com ela. Quando a Administração escolhe alguém para contratar, está efetivando uma diferenciação entre os interessados. Não se admite, porém, a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público. A licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante (Justen Filho, 2024, p. 247).

A igualdade, por sua vez, está intrinsecamente ligada ao princípio da competitividade, que orienta a Administração a estimular a ampla participação de interessados, ampliando o número de propostas e permitindo a escolha da mais vantajosa ao interesse público, com observância à eficiência e à isonomia (Niebuhr, 2008, p. 36).

- Moralidade e Probidade Administrativa

O princípio da moralidade está relacionado ao comportamento esperado da Administração Pública, impondo atuação ética, honesta, leal ou de boa-fé (Nohara, 2025, p. 283). Para Dirley da Cunha Júnior (2007), a moralidade administrativa consiste em um conjunto de valores éticos que estabelecem padrões de conduta obrigatórios aos agentes públicos, exigindo probidade, honestidade, legalidade, decoro e boa-fé como condição para uma gestão íntegra da coisa pública.

Nessa perspectiva, a probidade se apresenta como corolário da moralidade, direcionada à integridade, lealdade e retidão no trato da Administração, vedando condutas que comprometam a lisura dos procedimentos licitatórios. Como observa José Roberto Pimenta Oliveira:

Certamente, a probidade está encartada nesse conjunto de valores sobranceiros, juridicamente agasalhados no tecido constitucional, como se comprova no artigo 37, § 4º da Constituição, que, ao punir ‘atos de improbidade administrativa’ como

categoria singular de ilícitos, implicitamente anuncia aos interpretes da Constituição que a probidade está alicerçando o Edifício Constitucional, e incidindo como valor jurídico-material em todas as atividades do Estado, incluindo as executadas ou desempenhadas por particulares, na forma da lei (Oliveira, 2021, p. 229).

A tutela da probidade no ordenamento jurídico brasileiro não se limita à Constituição Federal e à Lei nº 14.133/2021, abrangendo também a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013, diplomas que reforçam a exigência de conduta proba, prevendo sanções civis, penais e administrativas para o seu descumprimento.

- Transparéncia e Publicidade

Os princípios da transparéncia e publicidade estão interligados. A transparéncia exige que a atuação da Administração Pública seja amplamente divulgada e acessível ao conhecimento público, sendo permitido o sigilo apenas nas hipóteses expressamente previstas na Constituição (Di Pietro, 2025, p. 376).

Já a publicidade é fundamental para o controle da Administração, pois não se limita à divulgação do procedimento para conhecimento dos interessados, mas também abrange os atos praticados em suas diversas fases, que devem estar abertos para que todos possam fiscalizar sua legalidade (Di Pietro, 2025, p. 376).

São vários os dispositivos da Nova Lei de Licitações que refletem a preocupação com a transparéncia e a publicidade, a exemplo do art. 25, §3º, que determina a divulgação de todos os anexos do edital (minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos), em sítio eletrônico oficial, na mesma data da publicação do edital. Além disso, ressalta-se a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que centraliza essas informações.

- Eficiência, Eficácia, Celeridade e Economicidade

A eficiência foi inserida entre os princípios constitucionais por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, superando a mera legalidade, para que a Administração alcance resultados positivos e atenda satisfatoriamente às necessidades da comunidade (Meirelles, 2010, p. 98).

A inclusão da eficiência destaca que não basta a Administração ser eficaz, alcançando a finalidade pretendida; é necessário também ser eficiente, otimizando tempo, custos e evitando prejuízos a outros interesses. No âmbito das licitações, isso significa atingir os

objetivos com o menor desperdício possível de recursos, enquanto a eficácia assegura que o resultado final atenda plenamente às necessidades administrativas.

Ligado à eficiência, está o princípio da economicidade, que, segundo Márcio dos Santos Barros (2005, p. 18), refere-se à busca pela aquisição dos bens ou serviços de forma mais econômica possível, sem comprometer a qualidade exigida.

Complementando esse contexto, o princípio da celeridade preconiza que os processos licitatórios sejam conduzidos de maneira rápida e desburocratizada, evitando atos e prazos excessivos, para garantir a agilidade necessária à concretização do interesse público (Tamaso, 2024, p. 108).

- Interesse Público

O alcance do interesse público é o “horizonte a ser mirado quando da realização da licitação para a celebração do contrato” (Nohara, 2025, p. 284), referindo-se ao interesse público primário, ou seja, o interesse da coletividade. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho destaca:

Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público (Carvalho Filho, 2020).

Assim, na licitação pública, essa primazia do interesse coletivo deve orientar todos os procedimentos e decisões, garantindo que os contratos administrativos promovam benefícios efetivos à sociedade, acima de interesses particulares.

- Planejamento

O planejamento foi inserido como princípio na Nova Lei de Licitações, configurando uma “verdadeira evolução na compreensão do tema para a efetiva satisfação das necessidades administrativas” (Roque, 2025, p. 126), e evidenciando a relevância da fase preparatória para o sucesso da licitação e do contrato, buscando o melhor resultado possível.

Esse princípio se concretiza em etapas como a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Projeto Básico, entre outros elementos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Conforme observa Ronny Charles Lopes de Torres (2024, p.

104), o grande desafio da prática administrativa é promover um planejamento funcional e eficiente, evitando a adoção de um planejamento meramente formal, que apenas eleva custos transacionais sem gerar avanços relevantes para a organização, para a definição do objeto licitado ou para o aprimoramento da pretensão contratual.

- Segregação de Funções

O princípio da segregação de funções, introduzido expressamente pela Lei nº 14.133/2021, constitui uma das inovações relevantes em relação à antiga Lei de Licitações. Consiste na distribuição de atividades e responsabilidades entre diferentes agentes, a fim de mitigar riscos de erros, fraudes e conflitos de interesse.

Em síntese, concretiza a máxima de que “ninguém deve ter sob sua inteira responsabilidade todas as fases inerentes a uma operação” (Roque, 2025, p. 128). Embora ausente de forma expressa na legislação anterior, a segregação de funções já era reconhecida na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, no âmbito do Acórdão nº 140/2007, o relator, Ministro Marcos Vinícius Vilaça, registrou “com fundamento no princípio da segregação de funções, como garantia de independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo executor, em um mesmo contrato administrativo”.

Portanto, ao evitar concentração de atribuições e responsabilidades a um único agente, busca-se maior imparcialidade na condução dos procedimentos administrativos.

- Motivação

O princípio da motivação estabelece para a autoridade administrativa o dever de indicar os motivos que embasam suas decisões. Ao expor as razões adotadas, viabiliza-se o efetivo controle dos atos administrativos e reforça-se o dever de transparência.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

O dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamento de direito e de fato, assim como a correção lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último aclaramento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo (Bandeira de Mello, 2014, p. 115).

Na Nova Lei de Licitações, a motivação assume papel central como elemento legitimador da conduta administrativa. Isso se observa, por exemplo, na possibilidade de

anticipar a fase de habilitação para antes da apresentação de propostas e do julgamento, hipótese admitida apenas mediante motivação suficiente que explice os benefícios da medida (art. 17, §1º). O mesmo ocorre com a escolha pela forma presencial de licitação, autorizada somente de forma motivada, em razão da preferência legal pela modalidade eletrônica (art. 17, §2º) (Roque, 2025, p. 130-131).

- Vinculação ao Edital e Julgamento Objetivo

O princípio da vinculação ao edital “é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos” (Carvalho Filho, 2020, p. 257). Ao vincular a Administração e os licitantes ao instrumento convocatório, assegura-se que o processo siga as condições previamente estabelecidas, evitando alterações arbitrárias durante a licitação.

O princípio do julgamento objetivo, por sua vez, é corolário da vinculação ao edital. A objetividade faz com que as propostas sejam avaliadas com base em critérios previamente definidos no edital, “evitando-se subjetivismos e conotações individuais na aferição da melhor proposta a ser contratada pela Administração” (Torres, 2024, p. 109).

- Segurança Jurídica

O princípio da segurança jurídica visa garantir estabilidade, confiabilidade e previsibilidade às relações jurídicas entre a Administração Pública e os particulares. De acordo com Odete Medauar:

Visa preservar a estabilidade nas relações, situações e vínculos jurídicos. Dentre suas consequências estão: proibição, em geral, de retroatividade dos atos administrativos; impedimento de aplicação de nova interpretação a situações pretéritas; proibição de anulação de atos administrativos de que decorrem efeitos favoráveis aos destinatários, após longo tempo; respeito aos direitos adquiridos, preservação de efeitos de atos e medidas praticados por servidores de fato (Medauar, 2016, p. 165).

No âmbito das licitações, a segurança jurídica exige que a Administração estabeleça previamente normas claras que definam o objeto, as condições da disputa e as regras da futura contratação. Determina, ainda, a observância das regras, evitando inovações ou surpresas (Justen Filho, 2024, p. 252). Desse modo, está diretamente ligada à proteção da confiança legítima, fortalecendo a credibilidade do procedimento licitatório e do contrato administrativo.

- Razoabilidade e Proporcionalidade

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade orientam a Administração Pública a adotar medidas equilibradas, adequadas e necessárias, evitando excessos ou restrições indevidas que possam prejudicar os licitantes e contratados.

Conforme a visão de José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 43), a razoabilidade exige que as ações administrativas estejam dentro de limites aceitáveis. O autor a descreve como o "princípio da proibição de excesso", cujo objetivo é garantir que os meios utilizados pela Administração sejam compatíveis com os fins que se pretende alcançar.

Em resumo, a razoabilidade atua como um limite à discricionariedade administrativa. Já a proporcionalidade, segundo o mesmo autor (2020, p. 45), tem como principal fundamento o combate ao excesso de poder, visando conter atos de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados para atingir o objetivo público.

Esses princípios, no contexto das licitações, atuam como ferramentas para coibir atos arbitrários, garantindo que as decisões sejam justas e proporcionais durante todo o processo.

- Desenvolvimento Nacional Sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável orienta a Administração Pública a integrar a proteção ambiental e o progresso socioeconômico em suas contratações. Embora a Lei nº 14.133/2021 o preveja como princípio em seu art. 5º, Irene Nohara (2025, p. 293) o considera mais uma diretriz, um objetivo que a licitação deve buscar. A autora reforça que essa visão está alinhada ao art. 3º, II, da Constituição Federal, que define o desenvolvimento nacional sustentável como um objetivo fundamental do país.

Marçal Justen Filho (2024, p. 248) complementa essa perspectiva ao afirmar que os contratos administrativos são instrumentos estratégicos do Estado. Por meio deles, a Administração pode intervir em diversos setores (econômico, social, tecnológico, etc.), além da simples aquisição de bens ou serviços.

Nesse sentido, a busca por soluções sustentáveis se torna um critério de escolha. A licitação deve incentivar propostas que utilizem recursos de forma consciente, promovam a inclusão social e gerem benefícios duradouros para a sociedade.

Contudo, Ronny Charles Lopes de Torres (2024, p. 113) alerta para um desafio: utilizar as licitações para fomentar o desenvolvimento sustentável sem criar privilégios que prejudiquem outros princípios essenciais, como a competitividade, a economicidade e a eficiência. Cabe ao agente público, portanto, buscar um equilíbrio entre esses objetivos.

Assim, o desenvolvimento sustentável exerce o papel de diretriz, cuja efetividade dependerá da capacidade da Administração em compatibilizá-lo com os demais valores que

estruturam o regime das contratações públicas, garantindo que sua aplicação resulte em benefícios reais e duradouros para a coletividade.

3 FRAUDES EM LICITAÇÕES PÚBLICAS

As licitações públicas, apesar do vasto arcabouço legal, são vulneráveis a fraudes e corrupções. A complexidade dos procedimentos e os altos valores envolvidos tornam o sistema suscetível a desvios, favorecimentos e manipulações.

Práticas como manipular editais, direcionar licitações, formar cartéis, fazer contratações diretas ilegais, alterar preços de forma indevida e fazer divulgação irregular do processo são comuns e mostram as falhas do sistema de contratações públicas.

Conforme Santos e Sousa (2016, p. 29), as fraudes em licitações públicas buscam “direcionar a contratação, restringir a competição, simular o processo. O objetivo final é maximizar o lucro dos envolvidos”. Esse cenário torna indispensável a reflexão sobre a necessidade de uma abordagem preventiva para enfrentar esses crimes.

À vista disso, este capítulo tem como objetivo principal analisar o contexto das fraudes no processo de licitação pública. Inicialmente, serão detalhadas as fases do procedimento licitatório, identificando os pontos em que o sistema se mostra mais vulnerável a práticas ilícitas.

Na sequência, abordam-se a definição e a tipologia das fraudes, proporcionando uma compreensão abrangente de sua manifestação na Administração Pública. A partir dessa análise, pretende-se destacar a importância das medidas preventivas para enfrentar e mitigar tais irregularidades, conforme será desenvolvido nos capítulos seguintes.

3.1 FASES DA LICITAÇÃO E OPORTUNIDADES DE FRAUDES

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 17, as fases que devem compor o procedimento licitatório: preparatória; divulgação do edital; apresentação de propostas e lances; julgamento; habilitação; recursal; e homologação.

As fases da licitação, apesar de sua estruturação ter como objetivo a transparência e a competitividade, são vulneráveis a fraudes. A má condução ou a manipulação de cada etapa pode comprometer a lisura do processo. A seguir, será analisado como as principais fases da licitação podem se tornar oportunidades para fraudes, prejudicando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A fase preparatória (art. 18 a 52 da Lei 14.33/2021), primeira etapa da licitação, trata-se de fase interna e dedicada ao planejamento da contratação. Nela, o órgão público define sua

necessidade, realiza estudos técnicos, elabora o termo de referência ou projeto básico e desenvolve o edital. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 “dá o tom da importância dessa fase, indicando que as decisões tomadas nesta etapa repercutirão ao longo de todo o processo de licitação e execução do contrato” (Oliveira, 2022, p. 230).

Essa fase, no entanto, é uma das mais vulneráveis a atos ilícitos. Pedro Henrique Magalhães Azevedo (2025, p. 19) destaca que é aqui que se manifestam algumas das fraudes mais comuns, como a inserção de cláusulas restritivas nos editais. Tais cláusulas, ao limitar a competitividade, podem ser usadas para direcionar o processo e beneficiar empresas específicas.

Alguns exemplos de fraude nessa fase incluem a manipulação do termo de referência, que pode favorecer uma empresa específica ao incluir exigências técnicas desnecessárias; a manipulação da pesquisa de preços, com a utilização de orçamentos fictícios ou superfaturados para beneficiar fornecedores; a omissão de estudos que justifiquem a escolha da solução contratual; e a preferência de marca. Essas ações “podem criar um cenário de favorecimento que compromete a integridade do processo e impede que uma competição justa aconteça” (Azevedo, 2025, p. 19).

A fase de divulgação (art. 53 e 54 da Lei 14.133/2021) é a etapa que materializa os princípios da publicidade, transparência e competitividade, dando início à fase externa da licitação. Quanto maior for a visibilidade conferida ao certame, maior será a possibilidade de atrair um número significativo de interessados, especialmente com o uso de portais eletrônicos na atualidade.

Entretanto, o momento destinado a dar publicidade às regras pode ser vulnerável a fraudes, seja pela ausência de clareza, seja pela divulgação de informações vagas ou incompletas. Como observa Pedro Henrique Magalhães Azevedo (2025, p. 20), tais irregularidades podem se manifestar na publicação inadequada - por exemplo, ao disponibilizar o edital em locais de difícil acesso ou em horários inconvenientes - ou ainda na alteração indevida do arquivo do edital, mantendo-se o mesmo link de acesso, mas modificando o conteúdo sem atualizar a data de abertura das propostas.

A fase de apresentação das propostas (art. 55 a 58 da Lei 14.133/2021) corresponde ao momento em que os licitantes formalizam, seguindo as regras do edital, as condições de suas ofertas. Essa etapa serve de base para o julgamento, no qual a Administração fará análise e classificação das propostas, aferindo sua conformidade com as exigências editalícias e os critérios de aceitabilidade previamente fixados.

Na fase de julgamento (art. 59 a 61 da Lei 14.133/2021), a análise das propostas já permite identificar indícios de fraude. Segundo aponta Azevedo (2025, p. 21), a má-fé pode se manifestar por meio de “erros similares ou diferenças lineares nos preços de todos os itens cotados”. Um dos riscos mais recorrentes é o conluio ou cartel entre licitantes. Nesse esquema, as empresas concorrentes combinam o resultado do certame, apresentando propostas de cobertura (com valores propositalmente mais altos que a do vencedor combinado) ou se revezando nas vitórias de diferentes licitações para garantir que todos os participantes do acordo sejam beneficiados.

Após o julgamento, a licitação avança para a fase de habilitação (art. 62 a 70 da Lei 14.133/2021). O objetivo dessa fase é “aferir a capacidade dos licitantes para desempenhar adequadamente o objeto licitado e sua exigência deve estar adstrita ao alcance dessa finalidade” (Avelar, 2022, p. 589). Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/2021 deve ser verificada a regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e a qualificação técnica e econômico-financeira do vencedor.

Esta fase também é vulnerável a fraudes, como a aplicação de critérios excessivamente rigorosos, além das exigências do edital, para desclassificar o licitante vencedor e, assim, favorecer outro participante (Azevedo, 2025, p. 21). Além disso, pode ocorrer o inverso: flexibilizar indevidamente as exigências para permitir a participação de um concorrente que não cumpre os requisitos mínimos estabelecidos.

Em seguida, tem-se a fase recursal (art. 165 a 168 da Lei 14.133/2021). É por meio dos recursos que as partes prejudicadas podem contestar irregularidades observadas no procedimento. Porém, essa etapa também é suscetível a práticas fraudulentas.

A fraude se manifesta principalmente de duas formas: utilização abusiva de recursos por um participante com o objetivo de atrasar o andamento do certame; ou por acordos entre licitantes e agentes públicos para rejeitar contestações legítimas. Nesse aspecto, Azevedo (2025, p. 21) adverte que “a falta de análise substancial dos recursos é um forte indício de que algo irregular pode estar acontecendo”.

Por fim, a fase de homologação (art. 71 da Lei 14.133/2021) encerra a etapa externa do certame e constitui o último ato antes da celebração do contrato. Conforme explica Tamasso (2024, p. 143), ela ocorre após o julgamento de todos os recursos, momento em que já está definida a proposta vencedora e verificada a habilitação do licitante para contratar.

Ainda assim, mesmo o ato final da licitação pode ser alvo de ilicitudes, uma vez que a autoridade competente pode optar por homologar o processo ciente das irregularidades

ocorridas nas etapas anteriores, ignorando indícios de fraude e comprometendo o controle da legalidade do procedimento (Azevedo, 2025, p. 22).

A análise das fases licitatórias demonstra que a oportunidade de fraudes está em todo o processo. Diante disso, o papel do controle interno torna-se fundamental para assegurar a integridade e os objetivos da licitação. É necessário que os agentes públicos estejam preparados para identificar irregularidades e adotar as medidas preventivas e corretivas.

3.2 DEFINIÇÃO E TIPOLOGIA DAS FRAUDES

Fraude é um ato intencional que envolve engano e má-fé, caracterizado pelo uso de artifícios ou enganos com o objetivo de obter vantagens de maneira ilícita. Conforme explicam Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza (2016, p. 21), trata-se de uma conduta resultante de planejamento, organização e execução de ato ilícito, reprovado pelas leis, pela moral e pela ética, sempre guiada pela vontade consciente de causar dano e voltada à obtenção de vantagem ilegítima ou ilegal, frequentemente realizada por meio da mentira e da dissimulação.

Cumpre destacar que fraude não se confunde com erro. Embora este também possa gerar prejuízos, refere-se a um ato involuntário, decorrente de ignorância, imperícia ou imprudência. A distinção essencial entre ambos está na presença da intenção dolosa na fraude (Santos; Sousa, 2016, p. 21).

A fraude, portanto, não é fruto do acaso, mas sim de uma intenção clara e deliberada de prejudicar a concorrência e burlar o sistema. Quem a pratica em uma licitação age de forma consciente, buscando manipular o processo em benefício próprio ou de terceiros (Azevedo, 2025, p. 11). Além disso, há estreita relação entre fraude e o caráter competitivo do certame, de modo que “qualquer atitude que tenha a intenção de prejudicar a competitividade é uma fraude ao processo licitatório” (Santos; Sousa, 2016, p. 22), constituindo, portanto, crime.

Uma breve pesquisa no Google por “fraudes em licitações” já revela centenas de operações contra irregularidades em compras públicas, envolvendo tanto agentes públicos quanto particulares. Diariamente, surgem novos casos que englobam diferentes tipos de fraudes, como direcionamento de licitação, conluio e formação de cartéis, fraude documental na habilitação, irregularidades na publicidade, contratações diretas indevidas, sobrepreço e superfaturamento, entre outros.

Nessa perspectiva, uma das inovações importantes da Nova Lei de Licitações foi a transferência dos crimes relacionados a licitações e contratos para o Código Penal. Agora, o art. 337-F prevê que frustrar ou fraudar o caráter competitivo do processo para obter vantagem indevida com a adjudicação do objeto, possui pena de reclusão de quatro a oito anos e multa.

Além disso, o Código Penal passou a tipificar, no art. 337-L, o crime de fraudar licitação ou contrato:

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais;

II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido;

III - entrega de uma mercadoria por outra;

IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido;

V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

As condutas fraudulentas em licitações e contratos também encontram previsão na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) como atos lesivos à Administração Pública:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º , que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: (...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional (...).

Portanto, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro busca coibir a fraude em licitações por diferentes frentes. Nesse contexto, destaca-se a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021), segundo a qual condutas

dolosas que comprometem a lisura e a competitividade das licitações podem configurar atos de improbidade administrativa, seja por resultarem em enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública.

Diante da multiplicidade de fraudes possíveis nos procedimentos licitatórios, adotar-se-á, para fins de aprofundamento da análise, a exemplificação de dois tipos específicos, de modo a conferir maior clareza à compreensão da matéria.

3.2.1 Direcionamento de Licitação

O processo licitatório começa com a fase de planejamento, na qual são elaborados documentos que detalham a necessidade da Administração Pública, de modo a permitir a adequada caracterização do objeto a ser licitado e posteriormente contratado.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece documentos essenciais para subsidiar a demonstração da viabilidade da contratação e a comprovação da sua real necessidade, servindo de base para a elaboração do edital. Entre eles, destacam-se: o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, o Anteprojeto e o Projeto Básico, cujas definições estão previstas no art. 6º da referida lei, incisos XX, XXIII, XXIV e XXV, respectivamente.

De acordo com os dispositivos legais acima, o Estudo Técnico Preliminar constitui o documento inicial do planejamento, no qual se identifica o interesse público e a melhor solução para a demanda, servindo de base para os demais documentos. O Termo de Referência detalha o objeto, seus quantitativos, prazos e a fundamentação da contratação.

O Anteprojeto fornece os subsídios necessários à elaboração do Projeto Básico, que, por sua vez, reúne elementos suficientes para definir e dimensionar a obra ou serviço, avaliar custos, estabelecer métodos e prazos, além de considerar a viabilidade técnica e o impacto ambiental do empreendimento.

Observa-se que os documentos de planejamento, como o termo de referência e o projeto básico, visam descrever de forma clara e precisa a contratação pretendida, com base no estudo técnico preliminar, de modo que o edital seja objetivo e não restrinja a participação de licitantes, evitando um detalhamento excessivo.

Porém, a fraude pode começar justamente aqui, quando os documentos de planejamento são elaborados de forma irregular, com manipulações voltadas a favorecer determinada empresa. Nesses casos, o edital passa a conter cláusulas restritivas, as quais incluem exigências desnecessárias ou especificações técnicas tão detalhadas que só uma empresa consegue atender, limitando a competição de forma indevida.

O direcionamento pode ocorrer tanto na especificação do objeto e na elaboração do projeto básico, quanto nas exigências de habilitação, como a qualificação técnica e econômico-financeira.

Os autores Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza (2016, p. 31) denominam esse tipo de fraude nos projetos básicos de “Projeto Mágico”, caracterizado por especificações incompreensíveis, incompletas, defeituosas, direcionadas e restritivas. Para ilustrar, citam um caso de direcionamento de objeto em uma prefeitura de Sergipe:

O edital para locação especificou “veículo Kadett, com capacidade para 04 passageiros”. Na sentença, o Juiz Federal argumentou que “o saudoso Kadett deixou de ser produzido em 1998 - dez anos antes da licitação. Além de limitar a concorrência, qual seria a necessidade de ser um veículo antigo servindo a prefeitura? Por que não, então, um Corcel II, um Del Rey, ou uma Brasília amarela?” A explicação é que apenas um dos licitantes - o vencedor, é claro, - tinha um Kadett (Santos; Souza, 2016, p. 31).

Além disso, casos de direcionamento por meio de cláusulas restritivas noticiados com frequência. Um exemplo é o caso “Patrola”, divulgado pelo Jornal Midiamax (2025). O Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MP-MS) denunciou três servidores da Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos (Agesul) por direcionamento de licitação, favorecendo a empreiteira A.L. dos Santos & Cia Ltda., de propriedade do conhecido empreiteiro “Patrola”, em contratações de revestimento da rodovia MS-228. A licitação, no valor de aproximadamente R\$7,9 milhões, ocorreu em 2017 e contou com cláusulas que restringiram a concorrência.

Conforme noticiado, a investigação da Controladoria-Geral da União identificou várias cláusulas restritivas no edital, feitas para favorecer o empreiteiro, entre as quais destacam-se a obrigatoriedade de entrega presencial de documentos, vedando envio dos documentos de habilitação e proposta por via postal; a exigência de garantia de proposta antes mesmo da sessão de julgamento; e a aceitação de atestados técnicos com indícios de suspeição.

Essas exigências resultaram na participação de apenas quatro empresas, enquanto dezenove tinham retirado o edital. O MP-MS argumentou que a comissão de licitação “fechou os olhos” para os atestados suspeitos e por isso denunciou os servidores por fraude à licitação, corrupção e outros crimes.

Casos como este evidenciam que o direcionamento de licitações viola o princípio da competitividade, e demonstram como agentes públicos podem manipular o processo, que deveria ser isonômico, para favorecer a vitória de uma empresa específica. Essa prática não prejudica apenas o erário, mas também compromete o interesse público.

3.2.2 Cartelização

O cartel em licitação consiste no conluio entre agentes econômicos para eliminar ou reduzir a concorrência nos processos de contratação pública. Essa prática desvirtua a disputa isonômica, resultando em prejuízos ao Estado e à sociedade, como preços artificialmente elevados, serviços de qualidade inferior ou entrega reduzida. (CADE, 2019, p. 7).

A Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, prevê como infração à ordem econômica a prática de conluio entre licitantes, destacando no art. 36, §3º, I, a combinação, manipulação ou ajuste de preços, condições, vantagens ou abstenção em licitações públicas.

Entre os principais esquemas de cartel em contratações públicas, identificados pela Portaria da Secretaria de Direito Econômico - SDE nº 51/2009 e pelas diretrizes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), estão: (i) propostas fictícias ou de cobertura, em que licitantes apresentam ofertas inviáveis apenas para simular competição; (ii) supressão de propostas, quando empresas deixam de participar ou tiram ofertas para favorecer concorrente previamente combinado; (iii) propostas rotativas ou rodízio, em que os participantes alternam vitórias nas licitações, distribuindo valores ou contratos conforme porte e interesse; e (iv) divisão de mercado, caracterizada pelo acordo para que cada empresa atue em determinadas áreas, clientes ou contratos, sem disputa real.

Como exemplo prático, destaca-se um caso de cartel em licitação divulgado pelo Portal Gov.br (2025). O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) condenou duas empresas de transporte escolar por formação de cartel em um pregão eletrônico realizado em 2019 pela Secretaria de Educação de São Paulo.

A investigação, instaurada a partir de denúncia da própria Seduc-SP, identificou indícios de conluio, como coincidência de endereços de internet (IPs), lances coordenados e vínculo empresarial entre participantes. Como resultado, ambas as empresas foram multadas em mais de R\$1,6 milhão e o caso foi encaminhado ao Ministério Público para apuração de responsabilidades cíveis e penais.

Desse modo, a cartelização em licitações representa uma das fraudes mais prejudiciais contra a Administração Pública. Ao firmarem acordos prévios para simular a disputa, as empresas violam a competitividade do certame e causam prejuízo ao erário, sendo necessário a mecanismos de prevenção para reduzir riscos e assegurar a integridade do processo licitatório.

4 A LEI N° 14.133/2021 E OS MECANISMOS DE PREVENÇÃO DE FRAUDES

A Lei nº 14.133/2021 simboliza uma mudança de paradigma na gestão de compras públicas, ao deslocar o foco de um modelo excessivamente formalista para um regime orientado à gestão, governança e integridade, atribuindo especial relevância ao planejamento das contratações, assegurando o alinhamento entre os objetivos pretendidos e a disponibilidade orçamentária.

Embora mantenha mecanismos repressivos de responsabilização de agentes e contratados, o que é importante, a nova lei prioriza instrumentos de caráter preventivo, concebidos para evitar fraudes desde as fases iniciais do processo.

Entre tais instrumentos, destacam-se a governança pública, os programas de integridade, o fortalecimento do planejamento, a gestão de riscos com suas linhas de defesa, além da transparência, da *accountability* e do controle social. Cada um deles, ao seu modo, contribui para a criação de um ambiente de contratações mais seguro, transparente e eficiente, capaz de resguardar os recursos públicos e promover sua aplicação em benefício da sociedade.

Este capítulo, portanto, analisa os mecanismos estruturantes que materializam essa nova filosofia. Serão examinados a governança pública como alicerce do sistema de contratações; os programas de integridade como ferramentas de conformidade e ética; o planejamento da contratação como a primeira e mais eficaz medida de prevenção; as linhas de defesa, a gestão de riscos e o controle interno como um sistema integrado de proteção contínua; e a transparência, a *accountability* e o controle social como elementos indispensáveis à fiscalização cidadã.

Em conjunto, esses pilares buscam transformar o processo de compras públicas, promovendo integridade, eficiência e efetividade do interesse público.

4.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A prevenção de fraudes no processo licitatório começa pela adoção de um sistema de governança pública sólido e estruturado. Conforme Bittencourt (2021, p. 177) define governança como o conjunto de práticas que asseguram que a atuação das instituições esteja orientada a objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

Em linha semelhante, o Decreto nº 9.203/2017 conceitua a governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar,

direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

É sob essa perspectiva que a Lei nº 14.133/2021 incorpora a governança como elemento essencial para a concretização dos objetivos da licitação. O próprio parágrafo único do art. 11 estabelece que a alta administração é responsável pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas voltados à gestão de riscos e aos controles internos, de modo a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e contratuais. Nesse aspecto, a governança “trata-se de prática marcada, dentre outros aspectos, pelo caráter de prevenção (e não de repressão) aos desvios e à inadequada utilização de recursos” (Brega Filho; Diniz; Diniz, 2022, p. 152).

Corroborando com essa diretriz, a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 determina, no art. 20, que a alta administração dos órgãos e entidades implemente mecanismos e instrumentos de governança das contratações, estabelecendo no mínimo: formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos; iniciativas de melhoria do desempenho institucional, apoiadas na gestão de riscos e no controle preventivo; e instrumentos que orientem o processo decisório por evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e participação social. Essa regulamentação concretiza a previsão legal, conferindo maior densidade prática às diretrizes de governança.

Nesse cenário, conforme aponta o Portal de Compras Públicas (2024), a governança em licitações evoluiu como uma resposta à busca por mais eficiência, transparência e integridade na gestão dos recursos públicos. Com a Nova Lei de Licitações, a governança se estabeleceu como um pilar central do regime jurídico, promovendo o planejamento e a tomada de decisões justas, com vistas a garantir o uso eficiente do dinheiro público.

Ao atribuir à alta administração a responsabilidade direta pela condução estratégica das contratações, a Lei nº 14.133/2021 deixa claro que a prevenção de fraudes é um dever permanente de gestão, controle e monitoramento. Nesse sentido, o art. 169 da referida lei exige que as contratações se submetam a práticas contínuas de gestão de riscos e de controle preventivo, sujeitando-se a linhas de defesa integradas por servidores, agentes de licitação e autoridades da estrutura de governança.

Essa interpretação vem sendo reforçada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, ao afirmar que:

O superior hierárquico deve exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, corrigindo, se necessário, as graves lacunas ou omissões eventualmente incorridas por eles, sobretudo aquelas que apresentem

flagrante ilegalidade nas contratações públicas. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos evidencia a importância do controle preventivo por parte das autoridades que atuam na estrutura de governança do ente contratante (art. 169, *caput* e inciso I, da Lei 14.133/2021) (TCU. Acórdão nº 1064/2024-Plenário. Rel. Augusto Sherman).

Nessa linha, o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU (2018, p. 12) destaca que “o combate à fraude e corrupção se faz no dia a dia, em diversas frentes e por todos os membros da organização”, o que intensifica a necessidade de uma atuação permanente e integrada de todos os agentes envolvidos. Quando aplicada de forma efetiva, a governança fortalece a transparência e o controle institucional, e dificulta a prática de condutas ilícitas ou restritivas à competitividade, propiciando um ambiente de confiança nos órgãos públicos.

No plano normativo, a governança pública foi consolidada pela Lei nº 14.133/2021 como um eixo estruturante que se traduz em diversos mecanismos: a exigência de gestão de riscos, a previsão de programas de integridade, o fortalecimento do planejamento, a capacitação dos agentes públicos, o incentivo ao uso de tecnologia e a ampliação da transparência e do controle social.

De acordo com o Acórdão 2.622/2015 do TCU, os principais objetivos dessa governança são alinhar as políticas de gestão às prioridades organizacionais, otimizar a disponibilidade e o desempenho dos bens e serviços adquiridos, mitigar riscos e assegurar a utilização eficiente dos recursos.

Dessa forma, a governança, por meio de liderança, estratégia e controle, permite que se alcancem resultados melhores nas contratações públicas. Ao estabelecer regras claras e responsabilizar a alta administração, desestimula condutas ilícitas, ataca as causas da fraude (como a ausência de supervisão e a percepção de impunidade) e fortalece a confiança da sociedade.

4.2 PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Os programas de integridade constituem hoje um dos principais instrumentos de governança no âmbito da Administração Pública. Diante do aumento das práticas de fraude e corrupção nos últimos anos, sua institucionalização passou a ocupar posição de destaque na legislação brasileira, o que se refletiu também na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

De acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2025, p. 384), a promulgação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) marcou um avanço no combate à corrupção no Brasil ao prever a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública. A lei também trouxe a valorização de mecanismos internos de integridade, auditoria e canais de denúncia, cuja efetividade é considerada na aplicação de sanções (art. 7º, VIII).

Segundo o autor, a partir da operação Lava Jato, intensificou-se a preocupação com a lisura nas contratações públicas, o que levou à criação de normas que passaram a exigir programas de integridade das empresas interessadas em contratar com o Poder Público. Além da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que já previa a adoção de código de conduta e integridade, diversos entes federativos também editaram legislações específicas sobre o tema¹, consolidando uma tendência nacional de valorização do *compliance*.

O Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, define o programa de integridade nos seguintes termos:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e
II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

De forma semelhante, o Decreto nº 11.529/2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, traz o programa de integridade com o conceito a seguir:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - programa de integridade - conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional; (...)

¹ Exemplo disso são legislações como: Lei nº 7.753/2017 (Rio de Janeiro), Lei nº 6.112/2018 (Distrito Federal), Lei nº 15.228/2018 (Rio Grande do Sul), Lei nº 4.730/2019 (Amazonas), Lei nº 20.489/2019 (Goiás) e Lei nº 16.722/2019 (Pernambuco).

Parágrafo único. O programa de integridade tem o objetivo de promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade.

Tendo em vista as definições normativas já consolidadas, observa-se que o programa de integridade é concebido como um conjunto de mecanismos internos destinados a prevenir, identificar e corrigir irregularidades, além de fortalecer a ética na gestão e fomentar a transparência.

Para os fins deste estudo, entende-se programa de integridade como um sistema estruturado de práticas e valores adotado pelas empresas contratadas pelo Poder Público, destinado a criar um ambiente concorrencial íntegro, reduzir riscos de fraude em licitações e garantir que a atuação privada se mantenha alinhada com os princípios que regem a Administração Pública.

Essa compreensão decorre dos dispositivos presentes na Lei nº 14.133/2021, que trata o programa de integridade sob quatro perspectivas.

Primeiramente, o art. 25, §4º, determina que nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto², o licitante vencedor deverá implementar programa de integridade no prazo de seis meses após a celebração do contrato. Nesse ponto, torna-se relevante a reflexão sobre a necessidade de os próprios órgãos públicos manterem programas de integridade internos, a fim de avaliar com independência os mecanismos adotados pelas empresas contratadas. Isso requer a estruturação de setores autônomos, dotados de conhecimento técnico adequado, capazes de analisar e uniformizar decisões quanto ao tema (Camarão, 2022, p. 347).

Em outra frente, o art. 163, parágrafo único, estabelece que a implantação ou o aperfeiçoamento do programa de integridade pode ser exigido como condição para a reabilitação de empresas sancionadas por fraude documental, declaração falsa ou prática de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Além das hipóteses em que sua adoção é obrigatória, a Lei nº 14.133/2021 também instituiu mecanismos de estímulo à adoção desses programas. O art. 60, IV, prevê a sua utilização como critério de desempate entre propostas em licitação. Já o art. 156, §1º, V, dispõe que a implementação ou o aprimoramento do programa poderá servir como atenuante na aplicação de sanções administrativas. Todos esses dispositivos foram detalhados pelo Decreto nº 12.304/2024, que regulamentou a matéria.

² De acordo com o XXII, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, são aqueles cujo valor estimado supera R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Diante desse quadro normativo, nota-se que o programa de integridade, na perspectiva das licitações públicas, tem como objetivo central consolidar valores éticos nas empresas que contratam com a Administração. A finalidade é que os particulares internalizem a consciência de que sua atuação deve ser pautada pela probidade, transparência e responsabilidade, afastando condutas lesivas como a formação de cartéis, a fraude documental ou o superfaturamento.

Em suma, as exigências legais e os incentivos buscam fomentar um ambiente concorrencial mais confiável, no qual a ética e a integridade se afirmam como barreiras preventivas contra a fraude.

4.3 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Na vigência da Lei nº 8.666/1993, ainda não se identificava um enfoque adequado no planejamento das licitações. A Lei nº 14.133/2021, no entanto, confere ao planejamento das licitações um novo patamar de importância, dedicando-lhe um capítulo próprio e elevando-o a princípio norteador das contratações públicas.

Esse avanço reflete a compreensão de que a prevenção de irregularidades deve iniciar na fase preparatória. A intenção é proporcionar maior objetividade, clareza e eficiência ao processo. Nesse sentido, Justen Filho (2021, p. 331) observa que a Nova Lei de Licitações pressupõe que o planejamento é capaz de neutralizar os defeitos mais comuns das contratações: a ineficiência e a corrupção.

Enquanto função administrativa, o planejamento, na visão de Maximiano (2000, p. 175), consiste na definição de objetivos, meios e ações para reduzir incertezas e alcançar resultados futuros. Transpondo esse conceito para o âmbito das licitações, a fase preparatória se consolida como uma etapa estratégica para assegurar contratações vantajosas, íntegras e alinhadas ao interesse público.

No contexto da Nova Lei de Licitações, a fase preparatória, detalhada no art. 18, é concebida como um processo estratégico. Ela exige que a contratação esteja alinhada com o Plano de Contratações Anual (PCA) e com as leis orçamentárias. Além disso, a lei obriga que essa etapa considere aspectos técnicos, de mercado e de gestão, culminando na produção de documentos-chave, incluindo a definição do orçamento estimado, a elaboração do edital, a escolha da modalidade e dos critérios de julgamento, entre outros elementos.

A concretização dessa etapa se dá a partir do Documento de Formalização de Demanda (DFD). Conforme o Decreto nº 10.947/2022 (art. 2º, II), o DFD detalha a necessidade da Administração Pública, alimentando o Plano de Contratações Anual. Esse plano permite que as aquisições sejam organizadas por prioridade, otimizando o uso dos recursos, em especial em função das limitações orçamentárias (Lopes, 2025, p. 394-395).

A partir da necessidade formalizada no DFD, são elaborados o Estudo Técnico Preliminar (ETP)³ - que analisa a viabilidade e a melhor solução para a demanda - e o Termo de Referência (TR)⁴ ou Projeto Básico (PB)⁵, que definem o objeto, as especificações técnicas, os critérios de julgamento e as obrigações contratuais. A correta elaboração desses instrumentos está diretamente relacionada à prevenção de fraudes. Um objeto mal definido ou excessivamente detalhado pode direcionar o certame e restringir seu caráter competitivo.

A jurisprudência tem reforçado a importância de um planejamento bem elaborado. Na Súmula nº 177, o Tribunal de Contas da União firmou o seguinte entendimento:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Outrossim, no Acórdão nº 2829/2015, a Corte enfatizou que, no planejamento de aquisições, a Administração deve identificar um conjunto representativo de modelos disponíveis no mercado capazes de atender às suas necessidades, antes de elaborar as especificações e cotar preços. O objetivo é assegurar uma pesquisa de mercado ampla e evitar que o edital inclua características atípicas, aptas a direcionar o certame para determinado produto ou fornecedor.

³ Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação, conforme o inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

⁴ Documento que define e detalha os parâmetros e elementos descritivos de um bem ou serviço a ser contratado. Ele deve conter a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição completa da solução (incluindo modelo de execução e gestão), requisitos, critérios de medição e pagamento, estimativa de valor, além da adequação orçamentária, entre outros elementos, nos termos do inciso XXIII, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

⁵ Conjunto de elementos necessários e suficientes para definir e dimensionar uma obra ou um serviço de engenharia. Ele deve assegurar a viabilidade técnica e ambiental do empreendimento, permitindo a avaliação de custos e a definição dos métodos e prazos de execução. Inclui soluções técnicas, especificações de materiais, orçamento detalhado e subsídios para o plano de gestão da obra, entre outros requisitos previstos no inciso XXV, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021.

Em uma linha similar, o Acórdão nº 2076/2023 considerou irregular a exigência de que licitantes que optassem por não realizar visita técnica enviassem declaração por e-mail ao pregoeiro. Tal prática, além de violar o art. 19, II, do Decreto nº 10.024/2019, poderia permitir o conhecimento prévio dos participantes, favorecendo conluio e direcionamento.

Desse modo, o TCU busca fortalecer o planejamento enquanto um mecanismo para coibir práticas anticompetitivas, de modo que devem ser estabelecidos parâmetros objetivos para elaboração dos documentos e das regras dos editais, com observância aos princípios da isonomia, imparcialidade e seleção da proposta mais vantajosa.

A partir dos documentos constantes nesta etapa, conclui-se que a fase de planejamento assume um caráter estratégico na Lei nº 14.133/2021, atuando como a primeira e mais eficaz barreira contra fraudes. A elaboração de estudos técnicos consistentes e a compatibilidade com o orçamento, aliadas à definição clara e objetiva do objeto, impedem que o processo seja viciado desde a sua origem.

Assim, é importante que o agente público “atue com razoabilidade e proporcionalidade com relação às exigências a serem feitas, as quais deverão estar devidamente motivadas, e deverão ser somente as essenciais para o atendimento das necessidades da Administração” (De Oliveira; Neto, 2022, p. 43). Mais do que um requisito formal, o planejamento representa o alicerce de um sistema de contratações transparente e preventivo, capaz de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a sociedade.

4.4 LINHAS DE DEFESA, GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece a governança como o alicerce para contratações mais integrais, que visem, de fato, restabelecer a confiança da sociedade nas instituições públicas. Para isso, a Nova Lei de Licitações reforça a necessidade de os órgãos públicos adotarem uma postura de monitoramento contínuo e atuação preventiva contra irregularidades. Conforme o art. 169 da referida norma, as contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive com o uso de tecnologia da informação.

Para organizar essa atuação, o legislador brasileiro, inspirado em modelos internacionais como o COSO⁶ e o IIA⁷, adotou o sistema de Três Linhas de Defesa, embora

⁶ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

⁷ The Institute of Internal Auditors.

com uma adaptação ao cenário nacional ao incluir os Tribunais de Contas⁸ na terceira linha (Luvizotto, 2022, p. 149; Cabral, 2025, p. 1659). Esse modelo, ao atribuir a cada agente uma função específica, confere maior zelo e cautela a todo o processo licitatório (Cabral, 2025, p. 1659).

De acordo com o art. 169, da Lei nº 14.133/2021, a primeira linha de defesa é integrada pelos servidores, agentes de licitação e autoridades da estrutura de governança, responsáveis diretos pela execução das atividades de contratação. A segunda linha corresponde às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, que fornece apoio e monitoramento especializado. Por último, a terceira linha é formada pelo órgão central de controle interno e Tribunal de Contas, responsáveis pela avaliação independente e objetiva de todo o sistema.

Essa organização em camadas sucessivas de responsabilidade reflete uma lógica preventiva: cada nível funciona como uma barreira adicional contra irregularidades. E confere aos agentes atuantes na linha de defesa uma atribuição de zelo, cautela e controle (Cabral, 2025, p. 1659). A implementação dessas práticas, conforme o §1º do art. 169, é de responsabilidade da alta administração, que será responsabilizada caso a ausência ou ineficácia dos procedimentos leve a falhas organizacionais ou práticas inadequadas (Justen Filho, 2021, p. 1690).

Ao lado das linhas de defesa, a gestão de riscos surge como um mecanismo fundamental. Conforme as diretrizes da ABNT (2018), risco é o efeito da incerteza nos objetivos, e a sua gestão é um processo contínuo de análise e tratamento desses desvios. A Lei nº 14.133/2021 reforça esse conceito ao exigir a análise de riscos já na fase preparatória, conforme o art. 18, X. A gestão dos riscos permite que os órgãos identifiquem, mapeiem e analisem as fragilidades do processo licitatório, atuando de forma proativa para evitar que os objetivos sejam comprometidos por incertezas ou irregularidades.

A análise de riscos deve anteceder toda contratação, porém para contratações de maior complexidade, a norma prevê a utilização da matriz de riscos, definida no art. 6º, XXVII, como cláusula contratual que distribui responsabilidades entre as partes, com o objetivo de mitigar ou eliminar riscos previamente identificados.

Vale destacar que os riscos não se limitam a falhas técnicas, mas também incluem as fraudes. Assim, no combate a fraudes, a matriz é um instrumento estratégico, pois possibilita à

⁸ A crítica doutrinária ao colocar os Tribunais de Contas como terceira linha consiste no fato de que, salvo a hipótese de controle prévio, o controle feito pela Corte de Contas ocorre após a realização da contratação, não funcionando como uma verdadeira linha de defesa (Cabral, 2025, p. 1662).

Administração identificar os riscos presentes em cada fase do processo de maneira sistemática. E, a partir desse diagnóstico, torna-se viável adotar controles e procedimentos preventivos ou corretivos, capazes de reduzir de forma significativa a chance de ocorrência de práticas ilícitas.

Para materializar a gestão de riscos, o controle interno é fundamental, pois consiste no conjunto de procedimentos e políticas destinado a viabilizar a execução correta das operações. A Lei nº 14.133 reforça sua função preventiva em diversos dispositivos (a exemplo dos arts. 169 e 177, §3º), atribuindo-lhe a responsabilidade de acompanhar a regularidade das ações administrativas e apoiar a fiscalização contratual. Para Justen Filho (2021, p. 222), trata-se de identificar falhas e insuficiências, evitando que sejam necessárias medidas mais severas por parte dos órgãos de controle externo.

Um de seus princípios básicos é a segregação de funções, expressamente prevista no art. 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Tal diretriz “proíbe a atuação de um mesmo agente em funções que, se combinadas, aumentariam a suscetibilidade a fraudes” (Nohara, 2025, p. 289). Essa atividade de controle preventivo, conforme Santos e Sousa (2016, p. 140), diminui a probabilidade de erros e irregularidades, assegurando que o trabalho de uma área seja verificado por outra, inteiramente independente, e que as fraudes sejam detectadas antes que causem prejuízos.

Ademais, a atuação da assessoria jurídica, que integra a segunda linha de defesa e exerce papel essencial na análise prévia da legalidade dos editais, contratos e aditivos (art. 53 da Lei nº 14.133/2021). A função preventiva da assessoria contribui para coibir cláusulas restritivas e falhas formais que poderiam comprometer a validade do certame ou abrir espaço para fraudes.

Observa-se, assim, que a Nova Lei de Licitações consolidou uma abordagem sistemática de controle que envolve, de forma isolada e integrada, o órgão licitante, sua assessoria jurídica, a unidade de controle interno e, em nível mais abrangente, os órgãos centrais de controle interno e os Tribunais de Contas, a fim de possibilitar o alcance dos objetivos fundamentais do processo licitatório (Nascimento, 2023).

Em suma, a articulação entre as linhas de defesa, a gestão de riscos e o controle interno cria um sistema preventivo interligado, possibilitando o combate à fraude de uma abordagem reativa para uma estratégia proativa, contínua e sistêmica, fundamental para a integridade das licitações e contratações públicas.

4.5 TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL

A transparência, elevada a princípio fundamental no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é, na sua essência, um pilar do Estado Democrático de Direito. Conforme a máxima de Norberto Bobbio (1986, p. 84 *apud* Medauar, 2016, p. 159), a democracia pressupõe o "governo do poder público em público", o que se alinha ao direito de acesso à informação consagrado na Constituição Federal de 1988⁹.

Nesse contexto, a publicidade e a visibilidade dos atos administrativos tornam-se a regra, viabilizando o controle, em especial o social, exercido pela sociedade. Diante da nova era da informação, a Lei nº 14.133/2021 incentiva o uso de tecnologias para fortalecer essa premissa. O §2º do art. 17 da referida lei, por exemplo, determina que as licitações sejam realizadas, preferencialmente, por meio eletrônico. A forma presencial só é admitida se houver justificativa, e a sessão pública deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, o que reforça o compromisso do legislador com a visibilidade de todo o processo.

Associada à transparência e ao controle social, a noção de *accountability* - responsabilidade do gestor em prestar contas e justificar suas decisões - compõe um tripé na prevenção de fraudes. Esse conjunto de mecanismos assegura que todas as fases, atos e decisões do processo licitatório sejam visíveis à sociedade, de modo que aumenta a responsabilidade dos agentes públicos e dificulta a ocorrência de irregularidades.

Sob a nova conjuntura legal, a Lei nº 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como a principal ferramenta de transparência e acesso à informação. De acordo com o art. 174, o portal é o sítio eletrônico oficial para a divulgação centralizada e obrigatória dos atos relacionados a licitações e contratos. Entre suas inovações, destaca-se a exigência de que a Administração publique o Plano Anual de Contratações (PAC) no portal, o que permite o acompanhamento prévio das contratações planejadas, conforme previsto no §1º do art. 12.

Contudo, a transparência prevista na Lei vai além de uma simples divulgação. Para que seja eficaz como instrumento de prevenção de fraudes, deve ser ampla, tempestiva e acessível. Nesse sentido, o art. 54 determina que o edital e seus anexos sejam publicados no PNCP, proporcionando a todos o acesso às regras do certame.

⁹ O art. 5º, XXXII, estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Complementarmente, o §3º do mesmo artigo exige que, após a homologação, os documentos da fase preparatória que não constaram do edital, como estudos técnicos preliminares e orçamentos, também sejam disponibilizados no portal.

Além disso, o art. 94 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. Trata-se de um reforço normativo que vincula a própria validade da contratação à transparência, de modo que a ausência de publicação compromete a produção de efeitos jurídicos do ajuste.

Nesse ponto, Ronny Charles Lopes de Torres (2024, p. 915) ressalta que a integração e análise de dados de todas as contratações públicas, com o auxílio de inteligência artificial, representa uma verdadeira revolução na gestão. O autor salienta que softwares de IA podem detectar desvios de forma rápida e eficiente, expondo condutas ilegais e aumentando significativamente o risco para agentes corruptos. Dessa forma, o PNCP se estabelece não apenas como uma ferramenta de transparência e controle social, mas como um mecanismo proativo e eficiente para inibir desvios e comportamentos fraudulentos nas licitações.

Assim, por meio do PNCP é possível fortalecer o controle, permitindo que cidadãos, órgãos de controle e demais interessados tenham acesso às informações essenciais não apenas da fase preparatória e edital, mas também a execução e os aditivos contratuais.

Pondera-se que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, a participação popular no controle dos atos públicos é essencial para evitar o desvio de recursos. A fiscalização exclusiva por parte dos órgãos de controle é insuficiente, dada a impossibilidade fática de monitorar todas as contratações. Por isso, a concepção de que o combate à corrupção é uma responsabilidade apenas do Estado se torna um fator limitador, pois a eficácia da ação preventiva ou repressiva é prejudicada (Torres, 2024, p. 104).

Nessa perspectiva, a Nova Lei de Licitações reforça o papel do controle social ao institucionalizar ferramentas que ampliam a participação da sociedade. O art. 164 concede a qualquer pessoa legitimidade para impugnar editais ou solicitar esclarecimentos, enquanto o art. 21 e seu parágrafo único preveem a possibilidade de audiências e consultas públicas sobre as licitações. Isto torna a participação popular um meio concreto para assegurar a conformidade legal dos procedimentos e prevenir fraudes.

Tais dispositivos se alinham à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a qual prevê o direito de acesso a informações públicas, e à previsão constitucional de que todo poder emana do povo, consolidando a fiscalização cidadã como uma das bases da integridade pública.

Cabe destacar que a lisura dos procedimentos administrativos depende da responsabilidade e do dever de prestar contas por parte dos agentes públicos, conceitos que se unem na noção de *accountability*. Conforme o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2024, p. 98), a prestação de contas consiste na obrigação de informar sobre a gestão dos recursos, enquanto a responsabilidade implica assumir as consequências de suas ações. Nesse sentido, a transparência é um requisito fundamental, pois a falta de acesso à informação inviabiliza a *accountability*, tornando impossível responsabilizar os agentes por suas decisões e condutas.

Mostra-se, portanto, imprescindível que os gestores públicos compreendam que suas condutas e escolhas nas licitações envolvem recursos públicos, os quais financiam serviços essenciais como a saúde, a educação e a segurança. Logo, a obrigação de prestar contas vai além do cumprimento do princípio da transparência: possibilita identificar ilegalidades, responsabilizar os autores de condutas fraudulentas e fortalecer a integridade das contratações.

À medida que se consolida a consciência sobre a importância da *accountability*, cria-se um ambiente menos propício a práticas ilícitas e mais voltado à preservação do interesse público.

5 DESAFIOS E PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DA PREVENÇÃO

A prevenção de fraudes em licitações e contratos é um dos maiores desafios atuais da Administração Pública, tendo em vista que engloba a proteção do erário, a garantia da legalidade, a salvaguarda do interesse público e a credibilidade dos órgãos públicos perante a população. Nesse cenário, a variedade de fraudes demonstra a necessidade de unir normas, procedimentos, ética e controle efetivo.

A complexidade dos processos licitatórios, marcada pela participação de diversos atores, pela exigência de transparência e pela variedade de modalidades de contratação, torna fundamental a atuação qualificada e ética dos agentes públicos. Esses servidores, que acompanham todas as etapas da contratação são essenciais para prevenir, detectar e combater fraudes, sendo primordial investir em sua capacitação contínua e na promoção de uma cultura de integridade.

Entretanto, uma prevenção eficaz não se limita ao conhecimento técnico individual, exigindo a criação de uma cultura organizacional que valorize a ética e a legalidade, além de mecanismos de controle robustos e cooperativos. A articulação entre órgãos de controle interno e externo, o Ministério Público e o uso de tecnologias de monitoramento são pilares estratégicos para identificar irregularidades e responsabilizar quem comete ilícitos.

Diante desse contexto, o presente capítulo se estrutura em três eixos centrais, cada um deles voltado para fortalecer o sistema de prevenção de fraudes. Em primeiro lugar, a capacitação contínua dos agentes públicos, focando no aprimoramento técnico e no desenvolvimento de uma percepção crítica. Posteriormente, o fomento à cultura de integridade, com ênfase na ética institucional e em programas de *compliance*.

E, por fim, o aprimoramento dos mecanismos de controle e da cooperação interinstitucional, incluindo o uso de tecnologias avançadas para monitoramento e análise de dados.

Desse modo, o objetivo é oferecer uma visão integrada das medidas preventivas, combinando normas, práticas e experiências concretas para ajudar na implementação de meios mais eficientes e confiáveis na gestão das contratações.

5.1 CAPACITAÇÃO CONTÍNUA DOS AGENTES PÚBLICOS

A figura do agente público é de extrema relevância nas licitações e contratos administrativos, sendo, talvez, a mais importante para garantir a integridade de todo o processo. Presente em todas as fases do processo, desde a elaboração dos documentos de planejamento e do edital até a gestão e fiscalização do contrato, o agente exerce papel determinante no resultado dos certames.

A conduta ética e o conhecimento técnico dos agentes públicos são indispensáveis não apenas para garantir a legalidade dos procedimentos, sem ceder a interesses particulares que possam envolver ganhos financeiros, mas também para identificar possíveis indícios de fraude, permitindo que a atuação fraudulenta seja interrompida no início, de modo a prevenir danos ao erário e assegurar o alcance do interesse público.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a necessidade de profissionalização dos agentes públicos envolvidos nas contratações. O art. 7º estabelece que cabe à autoridade máxima do órgão promover gestão por competências e designar servidores que preencham requisitos específicos, como vínculo estável com a Administração, formação compatível ou certificação profissional e ausência de impedimentos que comprometam a imparcialidade.

Nesse cenário de valorização da capacitação técnica, destaca-se a figura do agente de contratação, prevista no art. 8º, responsável pela condução da licitação até a homologação. Designado entre servidores efetivos ou empregados públicos, esse agente atua com apoio de equipe, respondendo individualmente por seus atos, salvo quando induzido a erro. Tal previsão normativa demonstra a busca do legislador pela qualificação técnica e responsabilização, sem afastar, contudo, a necessidade de que todos os agentes do ciclo da contratação estejam preparados para prevenir e combater fraudes.

Outros dispositivos da Lei nº 14.133/2021 também contemplam a capacitação dos servidores públicos. O art. 18, §1º, X, prevê que o Estudo Técnico Preliminar deve indicar, entre outras medidas, a capacitação dos agentes para a fiscalização e a gestão contratual. O art. 169, §3º, I, dispõe que, diante de simples impropriedade formal, deve-se priorizar o aperfeiçoamento dos controles preventivos e a capacitação dos responsáveis. Já o art. 173 atribui aos Tribunais de Contas a promoção de eventos de capacitação - como cursos presenciais e a distância, seminários e congressos - voltados aos servidores designados para funções essenciais à execução da lei.

Ressalta-se, entretanto, que embora o conhecimento da lei, dos procedimentos e dos requisitos formais seja indispensável para a conformidade com os princípios que regem o processo licitatório, a capacitação não deve se restringir a esse aspecto normativo. É igualmente necessário que o agente público comprehenda a lógica e os métodos de atuação de

potenciais fraudadores, para que possa identificar rapidamente os indícios de irregularidades e interrompê-las. Com a devida atenção e expertise, o servidor pode, no seu dia a dia, detectar fraudes que passariam despercebidas em uma análise superficial, evitando que se consolidem e tomem proporções maiores ao longo do procedimento licitatório ou da execução contratual.

Assim, como proposta para o fortalecimento da prevenção contra fraudes, sugere-se que a capacitação contínua dos agentes públicos inclua o estudo de modelos teóricos que auxiliem na compreensão da conduta fraudulenta. Nesse contexto, destaca-se o Triângulo das Fraudes, desenvolvido por Donald Cressey, que identifica a ocorrência de três fatores para que haja fraude: pressão, oportunidade e racionalização.

Conforme Azevedo (2025), o primeiro vértice do Triângulo das Fraudes é a pressão ou necessidade, que funciona como gatilho para a prática ilícita, a qual pode decorrer de dificuldades financeiras, ambições pessoais ou outras circunstâncias que levem o indivíduo a sentir-se compelido a buscar recursos de forma indevida. O segundo vértice é a oportunidade, caracterizada pela existência de brechas ou condições favoráveis que permitam a fraude com baixa probabilidade de detecção¹⁰. Já o terceiro vértice corresponde à racionalização, isto é, o processo psicológico pelo qual o agente justifica sua conduta, convencendo-se de que seu ato ilícito é, de alguma forma, aceitável ou necessário.

A interação entre esses três fatores demonstra como o ambiente organizacional e as circunstâncias pessoais podem favorecer a ocorrência de fraudes. Nesse sentido, Azevedo (2025, p. 14) destaca que, quando tais fatores se combinam, cria-se a “receita perfeita” para que a fraude ocorra. É justamente nesse ponto que a atuação de profissionais capacitados se torna essencial, pois o conhecimento sobre o Triângulo das Fraudes permite agir de forma estratégica para prevenir, detectar e combater irregularidades antes que elas se concretizem.

Para além de compreender os fatores que culminam na ocorrência de fraudes, a capacitação contínua dos agentes públicos deve contemplar também a habilidade de identificar, no exame prático dos processos, indícios objetivos de irregularidades. Entre eles, podem ser citados a emissão de documentos em sequência, proporção linear nos preços, propostas com a mesma diagramação, erros ortográficos e gramaticais.

Os autores Santos e Souza (2016) abordam esses exemplos de forma didática e ilustrativa, com base em casos reais. Nos casos de documentos emitidos em sequência, os autores destacam que não é plausível que diversos licitantes, atuando de forma independente,

¹⁰ Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza (2016, p. 22-23) apontam que a oportunidade está relacionada à ausência ou à ineficiência de controles internos; ausência de fiscalização/regulamentação/punição; ausência de segregação de funções e/ou funções incompatíveis com as responsabilidades dos cargos; influência da administração, como direcionar empregados a efetuar operações indevidas.

consigam, apenas por coincidência, emitir, imprimir, extrair ou autenticar documentos em ordem numérica ou dentro do mesmo intervalo de tempo. Como ilustram os exemplos a seguir:

Figura 1 - Exemplos de indícios de fraude (documentos emitidos em sequência)

Data: 27/06/2009 - 10:45:28	Emido no dia 27/06/2009 às 10:02:46 (data e hora)
Data: 27/06/2009 - 10:47:41	Emido no dia 27/06/2009 às 10:03:52 (data e hora)
Data: 27/06/2009 - 10:49:21	Emido no dia 27/06/2009 às 10:04:41 (data e hora)

Figura 04: Documentos de habilitação de 3 empresas diferentes com apenas **4 minutos** de diferença.

Figura 05: Documentos de habilitação de 3 empresas diferentes com apenas **2 minutos** de diferença.

APÓLICE Nº 745.17.2.174-1	APÓLICE Nº 745.17.2.175-0
-------------------------------------	-------------------------------------

Figura 06: Apólice de seguro da empresa A

Figura 07: Apólice de seguro da empresa B



Figura 08: Autenticação da empresa X: 1069B383920

Figura 09: Autenticação da empresa Y: 1069B383922

Fonte: Santos; Souza (2016, p. 61)

No que se refere à proporção linear nos preços, Santos e Souza (2016) destacam que planilhas de preços unitários que apresentam a mesma proporção linear em todos os itens é um forte sinal de ausência de competitividade e quebra do sigilo das propostas. Os autores ressaltam que o Tribunal de Contas da União também considera improvável que a repetição das mesmas variações percentuais seja mera coincidência ou ajuste numérico (Acórdão nº 397/2011). A seguir, apresenta-se uma demonstração de três propostas que exibem a mesma proporção em todos os preços:

Figura 2 - Exemplo de indícios de fraude (proporção linear nos preços)

Serviço	Valor da Proposta (R\$)		
	Licitante 1	Licitante 2	Licitante 3
desmontagem de painel de bronze	258,00	259,00	259,60
revisão das instalações elétricas	451,50	453,25	454,30
balcão do american bar	3.870,00	3.885,00	3.894,00
armário do american bar	2.322,00	2.331,00	2.336,40
portas vidro da vitrine	774,00	777,00	778,80
vidro 15mm e suporte cromado	1.290,00	1.295,00	1.298,00
tampo em madeira	1.032,00	1.036,00	1.038,40
testada em madeira	1.032,00	1.036,00	1.038,40
moldura com tela	258,00	259,00	259,60
vitrine do american bar	12.771,00	12.820,50	12.850,20

Figura 17: Mesma proporção em todos os preços: Segunda > primeira (0,39%) e terceira > segunda (0,62%)

Fonte: Santos; Souza (2016, p. 63)

Em relação a documentos com padronização e erros repetidos, Santos e Souza (2016) indicam que padrões idênticos de diagramação, abreviações, pontuação e erros ortográficos ou gramaticais nos documentos de habilitação e nas propostas podem ser fortes indícios de fraude. Tais semelhanças podem evidenciar conluio entre licitantes ou simulação de competitividade, comprometendo a isonomia do certame e violando o sigilo das propostas. Para ilustrar, segue exemplo:

Figura 3 - Exemplo de indícios de fraude (propostas com os mesmos erros ortográficos)

A screenshot of a proposal document from company A. It shows sections for 'LICITAÇÃO N° 002/2013 MODALIDADE: CARTA CONVITE' and 'CONSUMidor: PREFEITURA MUNICIPAL DE I...', followed by a declaration about prices and taxes, and finally a section about proposal validity.	A screenshot of a proposal document from company B. It shows the same header information as company A's proposal. The declaration about prices and taxes is identical to company A's, and it also specifies a 60-day validity period.
--	---

Figura 38: Proposta da empresa A

Figura 39: Proposta da empresa B

Fonte: Santos; Souza (2016, p. 67)

Ademais, convém relembrar que também existem indícios de fraudes que envolvem a participação de agentes públicos, como a indevida preferência por determinada marca nos editais - prática, em regra, vedada pela Lei nº 14.133/2021 por restringir a competitividade.

Com o tempo, os fraudadores passaram a aprimorar seus métodos, substituindo a indicação direta da marca por um conjunto de especificações que, isoladamente, parecem genéricas, mas que, consideradas em conjunto, direcionam a contratação para uma única empresa. Esse tipo de fraude exige do agente público a análise das exigências em seu contexto integral, já que a verificação isolada de cada item não evidencia a irregularidade, mas o padrão combinado revela o favorecimento (Azevedo, 2025, p. 30-31).

Diante das análises realizadas, fica evidente a importância de capacitar agentes públicos para que identifiquem padrões suspeitos de fraude, integrando o conhecimento teórico à prática cotidiana de prevenção. As capacitações devem, portanto, ir além do estudo das normas, contemplando o desenvolvimento da percepção crítica sobre documentos, propostas e editais.

Apesar dos desafios na implementação de programas de capacitação contínua, como limitações orçamentárias, alta rotatividade de servidores e a constante evolução dos métodos fraudulentos, a superação desses obstáculos torna-se imperativa. Isso demonstra a necessidade de um investimento estratégico em iniciativas institucionais, como programas regulares de treinamento, incentivo ao uso de tecnologias de detecção de irregularidades e a elaboração de manuais e *checklists* para verificar a conformidade documental.

Nesse contexto, a responsabilidade pela prevenção e detecção de fraudes recai, sobretudo, sobre os agentes incumbidos da governança, que, conforme destacam Santos e Souza (2016, p. 24), devem promover mecanismos de padronização, normatização, capacitação, auditoria e supervisão, de modo a reduzir as oportunidades de ocorrência e aumentar a probabilidade de detecção e punição.

5.2 FOMENTO À CULTURA DE INTEGRIDADE

Conforme analisado no capítulo anterior, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu a obrigatoriedade e o incentivo de programas de integridade em certas situações, voltados para os licitantes. No entanto, é fundamental que essa mesma cultura de integridade seja fomentada dentro da própria Administração Pública. Tão importante quanto exigir que as empresas sejam éticas, íntegras e honestas, é garantir que os agentes públicos ajam da mesma forma. Afinal, a prevenção eficaz contra a fraude não se restringe a combater ilícitos externos; ela, acima de tudo, exige que os servidores atuem corretamente diante de indícios de irregularidades e que não partam deles mesmos a intenção de cometer atos ilícitos.

Mesmo com a existência de diversas leis e códigos de conduta que regulamentam a governança, integridade e ética no setor público, o aumento constante de casos de corrupção e fraude demonstra que a normativa, por si só, não é suficiente. Cabe ressaltar, como destaca Di Pietro (2025, p. 919), que a própria inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição Federal foi um reflexo direto da preocupação com a ética e com o combate à impunidade. Mas, apesar da base legal, no final, a decisão de agir corretamente - ou não - recai sobre a escolha individual do agente público.

Nesse cenário, Paulo Ricardo Santana (2020), em sua dissertação de mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, aborda a importância de uma cultura de

integridade que transcende a mera conformidade com as leis. Para o autor, o *compliance*¹¹ não se resume ao cumprimento de normas, mas envolve a predisposição pessoal de agir em conformidade. Ele fundamenta essa ideia citando Maquiavel, ao afirmar que “assim como os bons costumes precisam de leis para manter-se, também as leis para serem observadas precisam de bons costumes” (Maquiavel, discursos, I, 18, p. 72 *apud* Santana, 2020, p. 21), e associa esses costumes à cultura.

Santana (2020) ressalta que a falta de integridade impõe custos elevados. Ele usa a pesquisa da Consultoria Deloitte (2014), que estima que fraudes consomem de 5% a 10% do lucro líquido de empresas sem programas de integridade sólidos. O autor sugere que esse índice, de forma empírica, serve de paradigma para o setor público, evidenciando que as perdas vão além do aspecto moral.

Ademais, Santana defende que o desenvolvimento de uma cultura de integridade depende de três elementos essenciais: repetição, fiscalização e sanção. A repetição de valores e normas mantém a consciência dos colaboradores. A fiscalização permanente demonstra o compromisso da organização com suas regras. Por fim, a aplicação de sanções, tratada com intransigência e proporcionalidade, consolida a percepção de que os desvios de conduta serão punidos, solidificando a cultura ética e legal em toda a corporação.

Enquanto Santana (2020) enfatiza que a cultura de integridade exige repetição, fiscalização e sanção, Nohara (2025) complementa que esse esforço deve ser institucionalizado no setor público por meio de programas de integridade. Tais programas contribuem para fortalecer a ética institucional, seja pela disseminação dos códigos de conduta, pelo treinamento dos funcionários, ou pelo exemplo que deve ser difundido da alta administração para toda estrutura organizacional. A implementação dessas medidas também contribui para detectar e remediar eventuais ações fraudulentas, pois, como bem destaca a autora, “quando há fraude, há falta de integridade” (Nohara, 2025, p. 66).

Um exemplo que demonstra a importância da integridade na Administração Pública é o caso apresentado por Gonçalves Filho e Quintas (2023). Na condução de um pregão, o pregoeiro identificou fortes indícios de fraude, circunstância que demandou postura ética e uma análise atenta para proteger a lisura do certame.

Na situação, ao abrir os documentos anexados pelos licitantes, o pregoeiro percebeu que dois deles apresentavam conteúdo praticamente idêntico, inclusive com erros gramaticais,

¹¹ *Compliance* vem do termo em inglês “*to comply*” e significa cumprir ou estar em conformidade com regulamentos internos e externos. Mais do que seguir regras, o conceito representa a cultura de agir com integridade em todas as atividades de uma organização (Messa, 2019, p. 151).

tipo e tamanho de fontes, espaçamentos e valores coincidindo, sugerindo possível conluio entre as empresas. Diante desse cenário, o pregoeiro agiu de maneira diligente e elaborou um relatório circunstanciado dos fatos e o encaminhou à sua chefia imediata para providências, sugerindo a abertura de um procedimento investigatório.

A atuação íntegra e ética do agente público deve ser compreendida como uma medida preventiva essencial contra a corrupção. Além de contribuir para maior eficiência administrativa, essa postura estimula um ambiente organizacional pautado por valores éticos, o que gera reflexos positivos para toda a sociedade (Gonçalves Filho; Quintas, 2023, p. 5).

Desse modo, este caso corrobora o entendimento de que, além da capacitação normativa, a conduta proba e a percepção crítica dos agentes públicos são fundamentais para identificar irregularidades, prevenir ilícitos e consolidar uma cultura de integridade no serviço público. Em essência, a integridade é a qualidade de agir com inteireza, transparência e compromisso com a verdade, pautando-se pela retidão e responsabilidade. Trata-se, portanto, de uma atuação que se alinha à moralidade, ao respeito aos direitos alheios e à conformidade com as regras, razão pela qual a Administração Pública só alcançará um ambiente ético e eficiente quando seus agentes internalizarem tais valores (NOHARA, 2025, p. 65).

Sob esse viés, a criação de mecanismos que incentivem a denúncia de irregularidades se mostra fundamental para preservar e fortalecer a cultura de integridade na Administração Pública, tendo em vista que possibilita o conhecimento de fraudes tanto praticadas por particulares quanto por agentes públicos.

No caso anteriormente mencionado do pregoeiro, houve a comunicação de indícios de fraude entre empresas licitantes, mas é igualmente possível que um servidor identifique irregularidades cometidas por outro agente público, ou mesmo que cidadãos relatem ilícitos no âmbito das licitações e contratos. Em qualquer dessas hipóteses, a efetividade da denúncia depende da proteção ao denunciante, já que o risco de retaliações, frequentemente inibe a revelação de informações.

Nesse contexto, destaca-se o instituto do *whistleblowing*, que, conforme explica Costa (2019), difere da colaboração premiada por pressupor que o denunciante não esteja envolvido no ato ilícito reportado, sendo movido por convicção moral, postura ética, inconformismo social ou até mesmo pela possibilidade de recompensas pecuniárias. É um mecanismo consolidado no direito anglo-saxão, com resultados expressivos no combate à corrupção, sobretudo na esfera pública.

No Brasil, estudos apontam que a implantação de programas de proteção e incentivo ao denunciante pode aumentar significativamente o número de denúncias identificadas, desde

que acompanhados de garantias efetivas de resguardo contra retaliações. Pesquisa realizada por Lima (2020) demonstra que servidores consideram fundamentais a preservação da identidade, a proteção contra consequências profissionais e a certeza de que os órgãos competentes apurarão os fatos denunciados, o que evidencia a relevância do fortalecimento de tais mecanismos como estratégia de integridade.

Portanto, como demonstrado, é fundamental que a capacitação dos agentes públicos seja aprimorada por ferramentas tecnológicas e que o foco da atuação profissional recaia sobre a percepção crítica e a conduta proba. Além disso, a institucionalização de programas de integridade e de mecanismos como o *whistleblowing* é essencial para fornecer o suporte necessário às ações individuais, garantindo que o agente se sinta seguro e encorajado a agir com retidão. Assim, a Administração Pública alcançará um ambiente ético e eficiente, o que, por sua vez, trará benefícios diretos para a sociedade.

5.3 MECANISMOS DE CONTROLE E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

A prevenção de fraudes em licitações e contratos administrativos não se esgota na capacitação dos agentes públicos nem no fomento à cultura de integridade. Esses elementos são indispensáveis, mas precisam estar articulados com mecanismos de controle sólidos e eficazes, capazes de assegurar que a atuação administrativa esteja em conformidade com os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da transparência.

É nesse ponto que se destaca a importância do fortalecimento dos sistemas de controle, tanto interno quanto externo, bem como da cooperação interinstitucional e do uso de tecnologias de monitoramento e análise de dados.

No Estado Democrático de Direito, o controle é fundamental para garantir a legitimidade e a boa atuação do poder público. O controle dos atos administrativos coíbe abusos de poder, desvios de finalidade e a má gestão dos recursos públicos.

Segundo Nohara (2025, p. 833), o controle da Administração Pública se refere ao conjunto de mecanismos que asseguram a vigilância, orientação e correção da atividade administrativa. Isso impede que a administração se desvie das leis, dos princípios do ordenamento jurídico e dos interesses públicos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de fiscalização da administração pública, distribuindo competências entre órgãos de controle internos e externos, a fim de fiscalizar e prevenir irregularidades, incluindo aquelas que possam ocorrer em

licitações públicas. O Artigo 70 da Constituição é fundamental para esse sistema, ao definir que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União será exercida pelo Congresso Nacional, por meio do controle externo, e também pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O Parágrafo único do referido artigo amplia o alcance da fiscalização, ao determinar que qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gerencie ou guarde recursos públicos, está sujeita à prestação de contas. Essa estrutura legal e constitucional evidencia a importância de uma fiscalização ampla e abrangente, fundamental para garantir a integridade e a correta aplicação dos recursos públicos.

No que se refere especificamente ao controle externo, a Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional a competência fiscalizatória, a ser exercida com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Por força do princípio da simetria, esse modelo se reproduz nos Estados, em que o controle externo é exercido pelas Assembleias Legislativas, com o apoio dos respectivos Tribunais de Contas Estaduais.

Considerando a relevância da atuação das Cortes de Contas, a Constituição elenca detalhadamente as suas competências:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, 9 ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Conforme bem destaca Hely Lopes Meirelles, desde a Constituição de 1967, o Brasil tem adotado uma abordagem de controle orçamentário e financeiro que transcende a simples verificação formal de despesas. Essa orientação busca um acompanhamento efetivo da conduta contábil e financeira da Administração, tanto na execução do orçamento quanto no desenvolvimento dos programas de trabalho (Meirelles, 2016, p. 842).

É justamente nesse contexto que as funções de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública demonstram que os Tribunais de Contas dos Estados exercem um papel crucial para a probidade e a boa gestão dos recursos públicos.

Viana e Oliveira (2023) destacam o papel preventivo dos Tribunais de Contas, que monitoraram a gestão de órgãos públicos para assegurar a implementação de controles internos e sistemas de gestão de riscos. A atividade preventiva inclui a verificação do uso de tecnologia da informação para cruzar e compartilhar dados com outros órgãos de controle, o que é fundamental para mitigar fraudes, respeitando sempre os limites legais.

Além disso, no exercício de sua função de controle, os Tribunais de Contas possuem competência para analisar diversos aspectos relacionados às contratações públicas. Entre eles, destacam-se a verificação da legalidade e adequação de documentos de planejamento, como os termos de referência e os projetos básicos, bem como dos editais de licitação; a observância da publicidade do certame, incluindo a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos da Lei nº 14.133/2021; a correção das pesquisas de preços realizadas e a legalidade das contratações diretas. Todas essas atribuições visam assegurar que os procedimentos estejam alinhados com os objetivos delineados no art. 11 da Nova Lei de Licitações.

Cumpre ressaltar, por exemplo, que a Lei nº 14.133/2021 introduziu, em caráter facultativo, o sistema de orçamento sigiloso. Entretanto, o sigilo referente ao detalhamento dos quantitativos e demais informações indispensáveis para a elaboração das propostas não prevalece em face dos órgãos de controle interno e externo, conforme dispõe o artigo 24 da referida lei (NOHARA, 2021, p. 284).

Tal previsão fortalece a atuação fiscalizatória desses órgãos, garantindo-lhes pleno acesso às informações necessárias para avaliar a regularidade, a transparência e a eficiência dos procedimentos licitatórios.

A atuação dos Tribunais de Contas, embora central para o controle preventivo das contratações públicas, não se esgota em si mesma. O sistema de integridade e fiscalização da Administração Pública exige a complementaridade de outros órgãos, entre os quais se destaca o Ministério Público.

O artigo 127 da Constituição Federal define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa missão constitucional encontra reflexo direto no campo das contratações públicas, uma vez que fraudes licitatórias comprometem não apenas a legalidade dos processos administrativos, mas também valores democráticos, a boa governança e, sobretudo, a proteção do patrimônio público.

No âmbito cível, o Ministério Público possui legitimidade para ajuizar ações civis públicas visando à anulação de licitações e contratos irregulares, bem como à responsabilização de gestores e particulares por atos de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei nº 8.429/1992. Já na esfera criminal, o órgão exerce a titularidade da ação penal pública, podendo, por exemplo, requisitar a instauração de inquéritos policiais diante de indícios de crimes em licitações e contratos administrativos previstos no Código Penal (art. 337-E a 337-O).

A própria Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, reforça a importância da atuação conjunta do Ministério Público com os demais mecanismos de controle. O § 3º do referido dispositivo estabelece que, ao constatarem irregularidades que configurem dano à Administração, os integrantes das linhas de defesa devem encaminhar ao Ministério Público competente os documentos necessários à apuração dos ilícitos de sua atribuição. Esse comando normativo confirma o papel do MP como instância final de responsabilização, acionado quando falhas ou ilegalidades ultrapassam a esfera meramente administrativa.

A atuação do controle interno também é importante nesse aspecto. O sistema de controle interno é composto por órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), as controladorias estaduais e municipais, as corregedorias e as auditorias internas. A CGU, por sua vez, tem uma atuação notável na fiscalização de contratos e na criação de programas de integridade com os contratados.

Além disso, o controle interno é fundamental para a análise de conformidade documental, o gerenciamento de riscos e a detecção de padrões suspeitos de fraude. A realização de auditorias periódicas e o uso de técnicas de avaliação de riscos por esses órgãos contribuem significativamente para a segurança jurídica das licitações.

Apesar da importância da atuação individual de cada órgão, o combate eficaz às fraudes depende, sobretudo, da cooperação interinstitucional. A experiência recente tem demonstrado que a ação coordenada produz resultados mais significativos na identificação de esquemas complexos de corrupção em contratações públicas.

Grandes operações, como a "Lava Jato", são o principal exemplo dessa sinergia. Elas evidenciaram o poder de atuação conjunta entre a Polícia Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e a Receita Federal para desmantelar esquemas de corrupção que, isoladamente, seriam difíceis de rastrear e combater.

Ademais, destaca-se o papel da tecnologia que é essencial para fortalecer os mecanismos de controle. O uso de plataformas digitais, como o ComprasNet e o Portal Nacional de Contratações Públicas, têm tornado os processos licitatórios mais transparentes, facilitando não só o acompanhamento pela sociedade, mas também a fiscalização pelos órgãos de controle.

De acordo com Oliveira (2025), a Administração Pública brasileira tem incorporado progressivamente novas tecnologias, sobretudo a Inteligência Artificial (IA), tanto nos processos de licitação quanto na atividade de controle. Ferramentas como aplicativos de compras públicas e sistemas de análise automatizada vêm sendo empregados para aprimorar a eficiência, a segurança jurídica e a celeridade das contratações.

O autor enfatiza que a aplicação da IA possibilita desde a automação do processamento de documentos e cruzamento de dados, capazes de identificar impedimentos à participação em licitações, até a predição de cenários com recomendações automatizadas. Além disso, pode auxiliar no controle de sobrepreços e superfaturamentos, por meio de mecanismos mais precisos de pesquisa de preços.

Todavia, ainda que esses instrumentos tragam inegáveis ganhos de eficiência e auxiliem na prevenção de fraudes, Oliveira (2025) ressalta a necessidade de cautela, em razão de riscos como o enviesamento algorítmico, que pode reproduzir preconceitos humanos, e das desigualdades estruturais que dificultam a implementação homogênea da Administração Pública digital em estados e municípios.

Nesse contexto inovador, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem se destacado com a plataforma ALICE (Analizador de Licitações, Contratos e Editais). Essa ferramenta

utiliza Inteligência Artificial para monitorar, em tempo real, os editais e contratos divulgados em sistemas de compras como o Compras.gov.br, e as plataformas do Banco do Brasil e da Caixa (CGU, 2025).

De acordo com a CGU, em 2024, a ferramenta analisou 118 mil processos. Como resultado, 206 auditorias preventivas foram iniciadas, envolvendo um total de R\$25,57 bilhões em compras. Das auditorias já concluídas, houve uma economia de R\$257,25 milhões em diversas licitações.

A disseminação de plataformas como a Alice para estados e municípios, por meio da adesão ao sistema, permite que os órgãos de controle locais também realizem o monitoramento proativo das licitações (CGU, 2024), tal fato busca ampliar a eficácia do controle preventivo, de modo a diminuir as desigualdades no país.

Diante da complexidade do tema, torna-se indispensável investir no fortalecimento institucional dos órgãos de controle. Entre as medidas mais relevantes, destacam-se: a capacitação técnica e tecnológica dos servidores que neles atuam; a criação de plataformas de dados interoperáveis, que favoreçam maior integração e colaboração entre diferentes instituições; o reforço da autonomia e independência funcional dos órgãos de controle; bem como a promoção de uma cultura de integridade e a ampliação da participação do controle social.

Portanto, a prevenção de fraudes em licitações não se limita à edição de normas mais rígidas, mas depende da consolidação de um verdadeiro sistema de integridade pública. Esse sistema se estrutura em três pilares fundamentais, quais sejam, a formação contínua dos agentes públicos, a disseminação de valores éticos na gestão e a existência de mecanismos de controle interligados e eficazes.

Apenas com esses elementos será possível reduzir irregularidades, fortalecer a confiança da sociedade e fazer com que a Administração Pública atue em conformidade com o interesse coletivo em seus processos de contratação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar em que medida a Lei nº 14.133/2021 fortalece a prevenção de fraudes em licitações públicas, bem como os principais desafios para a efetividade de seus mecanismos preventivos. A pesquisa demonstrou que, embora a nova legislação represente um avanço significativo em termos normativos, a efetividade de suas inovações depende de uma mudança cultural, institucional e organizacional na Administração Pública brasileira.

No percurso da análise, verificou-se que a licitação, desde a sua previsão constitucional, configura um instrumento essencial de proteção ao interesse público, ao se fundamentar em princípios como isonomia, moralidade, eficiência e transparência. Longe de ser um mero trâmite burocrático, a licitação é a porta de entrada para a materialização de políticas públicas fundamentais.

Por outro lado, fraudes nesse processo comprometem diretamente a prestação de serviços, desviando recursos que deveriam garantir direitos básicos e corroendo a confiança da sociedade nas instituições.

A abordagem do cenário de fraudes revelou que as ilegalidades não se restringem a uma única fase do processo, mas permeiam desde o planejamento até a execução contratual, manifestando-se de diversas formas. Exemplos como o direcionamento de editais e a formação de cartéis de contratos evidenciam que o problema é estrutural e demanda mais do que respostas repressivas.

Foi nesse contexto que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos surgiu, não apenas para modernizar regras, mas, sobretudo, para introduzir uma nova perspectiva. O cerne da Lei nº 14.133/2021 reside justamente na consolidação de uma cultura de governança e integridade.

Conceitos como planejamento da contratação, gestão de riscos, linhas de defesa e controle interno deixam de ser simples recomendações e passam a figurar como imperativos legais, visando blindar o processo antes que a fraude ocorra. A transparência e o controle social também foram elevados a pilares do sistema, permitindo maior fiscalização da sociedade.

Nesse sentido, o trabalho corroborou a premissa de que a prevenção se mostra muito mais eficaz e menos custosa do que a repressão. Lidar com a fraude após sua ocorrência exige recursos consideráveis e um esforço de recuperação que raramente repara o dano

integralmente. A prevenção, por sua vez, atua na raiz do problema, reduzindo oportunidades e criando um ambiente desfavorável a atos ilícitos.

Para fortalecer essa prevenção, é fundamental investir na capacitação contínua dos agentes públicos, os quais devem possuir não apenas conhecimento normativo, mas também a capacidade de identificar indícios de fraude, compreendendo a lógica e os métodos dos fraudadores, como o Triângulo das Fraudes. Essa habilidade, aliada à detecção de padrões suspeitos, é substancial para interromper atos ilícitos em suas fases iniciais.

Além disso, é imperativo o fomento a uma cultura de integridade na própria Administração Pública. A integridade transcende o cumprimento de normas, exigindo a predisposição pessoal de agir corretamente.

Para consolidá-la, o estudo destacou a necessidade de repetição de valores, fiscalização permanente e aplicação intransigente de sanções. A institucionalização de programas de integridade e a proteção aos denunciantes (*whistleblowing*) são medidas essenciais para que os agentes se sintam seguros e encorajados a agir com retidão, possibilitando a detecção de fraudes internas e externas.

Apesar desses avanços, o estudo demonstrou que a eficácia da lei não se concretiza apenas com sua previsão normativa. Persistem obstáculos relevantes, como a resistência a mudanças, a insuficiência de recursos tecnológicos e a necessidade de maior articulação entre os órgãos de controle. Logo, a cooperação interinstitucional e o investimento em inovação tecnológica, como o uso de inteligência artificial para monitoramento e cruzamento de dados, mostram-se indispensáveis.

Desse modo, a relevância do tema transcende a esfera jurídica e atinge o cerne da cidadania. A garantia de um processo íntegro e competitivo assegura que os recursos destinados à saúde resultem em hospitais bem equipados e medicamentos de qualidade. Em educação, a honestidade nas contratações públicas se traduz em escolas com infraestrutura adequada e materiais didáticos de ponta. Na segurança, a lisura nos procedimentos permite que as forças policiais tenham acesso a equipamentos modernos e eficientes, protegendo a população de forma mais eficaz.

Portanto, não basta a existência da lei; é necessário que agentes públicos, órgãos de controle, fornecedores e sociedade civil incorporem, de forma concreta, os valores de integridade e prevenção. O fortalecimento dessas práticas assegura que os recursos sejam aplicados de modo íntegro e responsável, resultando em benefícios para a coletividade. Assim, constrói-se um caminho para uma Administração Pública mais transparente e democrática, na qual a licitação cumpra sua função de resguardar o interesse público.

REFERÊNCIAS

ABNT. NBR ISO 31000: **Gestão de riscos: diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://dintegrcin.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Técnicas preliminares de identificação de fraudes em licitação**. Independently published, 2025.

ATUAÇÃO do Robô ALICE segue auxiliando auditores a realizar trabalhos preventivos, que ajudam a evitar desperdícios e irregularidades. **Controladoria-Geral da União**. 2025. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/atuacao-do-robo-alice-segue-auxiliando-auditores-a-realizar-trabalhos-preventivos-que-ajudam-a-evitar-desperdicos-e-irregularidades#:~:text=Das%20auditorias%20conclu%C3%ADdas%2C%20foram%20economizados,25%20milh%C3%B5es%20em%20diversas%20licita%C3%A3o%C3%B5es.&text=Como%20parte%20do%20processo%20de,Saiba%20mais%20aqui](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/atuacao-do-robo-alice-segue-auxiliando-auditores-a-realizar-trabalhos-preventivos-que-ajudam-a-evitar-desperdicios-e-irregularidades#:~:text=Das%20auditorias%20conclu%C3%ADdas%2C%20foram%20economizados,25%20milh%C3%B5es%20em%20diversas%20licita%C3%A3o%C3%B5es.&text=Como%20parte%20do%20processo%20de,Saiba%20mais%20aqui). Acesso em: 30 ago. 2025.

AVELAR, Mariana Magalhães. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROS, Márcio dos Santos. **502 comentários sobre licitações e contratos administrativos**. São Paulo: NDJ, 2005.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo**: comentando, artigo por artigo, a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 27 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). **Guia de Combate a cartéis em licitação**, 2019. Disponível em:
<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-de-combate-a-cartéis-em-llicitacao-versao-final-1.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.645/DF.** Rel. Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 12.09.2023. Data de publicação: 23.10.2023. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15362140255&ext=.pdf> Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 397/2011.** Rel. Min. Augusto Sherman. Plenário. Data da sessão: 16.02.2011. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A397%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIAIDO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2076/2015.** Rel. Min. Augusto Sherman. Plenário. Data da sessão: 19.08.2015. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2076%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIAIDO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2829/2015.** Rel. Min. Bruno Dantas. Plenário. Data da sessão: 04.11.2015. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2829%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIAIDO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

GIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1064/2024**. Rel. Min. Augusto Sherman. Plenário. Data da sessão: 29.05.2024. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1064%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília, DF: 2018, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec). 148 p. Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 177**. Rel. Min. Octávio Gallotti. Plenário. Data da sessão: 26.10.1982. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/*/NUMERO%253A177/DTRELEVANCIAB%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 15 ago. 2025.

BREGA FILHO, Vladimir; DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos; DINIZ, Claudio Smirne. Governança na nova Lei de Licitações: em busca da integridade nas instituições. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo**, v. 22, 2022, p. 147-165. Disponível em:
https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/527 Acesso em: 19 ago. 2025.

CABRAL, Flávio Garcia. In: SARAI, Leandro (Org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 Comentada por Advogados Públícos**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

CAMARÃO, Tatiana. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CGU disponibiliza ferramenta Alice para estados e municípios identificarem licitações com suspeitas de irregularidades. **Controladoria-Geral da União**. 2024. Disponível em:
<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/cgu-disponibiliza-ferramenta-alice->

para-estados-e-municípios-identificarem-licitacoes-com-suspeitas-de-irregularidades. Acesso em: 30 ago. 2025.

COSTA, Rafael Rodrigues da. *Whistleblowing e sua viabilidade de efetiva aplicação no combate à corrupção brasileira*. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, v. 4, n. 1, 2019, p. 323-339. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/biblioteca/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/46491>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2007.

DE OLIVEIRA, Simone Zanotello; NETO, Elio de Castro. O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 9, p. 39-62, jul. 2022. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/196>. Acesso em: 21 ago. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio Janeiro: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES FILHO, Fábio Vilas; QUINTAS, Alcione Silva. **Da conduta do pregoeiro diante de indício de fraude durante o procedimento licitatório**. Zênite. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/da-conduta-do-pregoeiro-diante-de-indicio-de-fraude-durante-o-procedimento-licitatorio/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

LIMA, Fabiana Vieira. **Estudos para implementar um programa de proteção e incentivos ao denunciante no Brasil. Uma análise sob a ótica do servidor público**. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/184c0adc-3f8c-4010-a5b9-ab8d51f867d7/content>. Acesso em: 28 ago. 2025.

LOPES, Clerleis Rodrigues; DE JESUS, Pollyanna Allen Gomes. **Licitações e contratos na administração pública: aspectos, desafios e melhores práticas**. Curitiba: Studies in Multidisciplinary Review, v. 5, n. 1, 2024. ISSN 2764-4782. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/smri/article/view/4873>. Acesso em: 10 ago. 2025.

LOPES, Fabrício. In: SARAI, Leandro (Org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 Comentada por Advogados Públcos.** 5. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. A governança e as linhas de defesa na nova Lei de Licitações e Contratos. **Revista do Advogado**, v. 42, n. 153, 2022. Disponível em: <https://legislacao.tcm.sp.gov.br/TerminalWeb/Acervo/Detalhe/44598?returnUrl=/TerminalWeb/Home/Index&guid=1707264008003>. Acesso em: 22 ago. 2025.

MAYMONE, Gabriel. MP denuncia servidores por direcionamento de licitação de R\$ 7,9 milhões à empreiteira de Patrula. **Midiamax**, 2025. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/politica/transparencia/2025/mp-denuncia-servidores-por-direcionamento-de-licitacao-de-r-79-milhoes-a-empreiteira-de-patrula/>. Acesso em: 19 ago. 2025.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. A Licitação da Constituição de 1988. **Senado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-llicitacao-na-constituicao-de-1988/view>. Acesso em: 11 ago. 2025.

MESSA, Ana F. Transparência, **Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina Brasil, 2019.

NASCIMENTO, Leandro Maciel. **A nova lei geral de licitações e os tribunais de contas brasileiros: notas sobre as inovações e os aperfeiçoamentos no controle das contratações públicas**. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, v. 10, n. 1, 2023, p. 105-133. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/195282>. Acesso em: 29 ago. 2025.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Razoabilidade, proporcionalidade e probidade administrativa: tutela adequada do interesse público anticorrupção. In: MARRARA, Thiago (Coord.). **Princípios de Direito Administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos - Teoria e Prática.** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

O PAPEL da governança nas licitações. **Portal de Compras Públicas.** 2024. Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/blog/o-papel-da-governanca-nas-licitacoes-228>. Acesso em: 19 ago. 2025.

PEDRA, Anderson Sant'ana. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

RAMALHO, Dimas. Medidas de prevenção à corrupção na nova Lei de Licitações. **TCESP.** Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-medidas-prevencao-corrupcao-nova-lei-licitacoes>. Acesso em: 30 ago. 2025.

ROQUE, Marcela Ali Tarif. In: SARAI, Leandro (Org.). **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 Comentada por Advogados Públícos.** 5. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

SANTA CATARINA. **Referencial de Prevenção à Fraude e Desvios nas Contratações Públicas.** Florianópolis, SC: Governo do Estado de Santa Catarina, 2021. Disponível em: <https://wordpress.sea.sc.gov.br/site.cge/wp-content/uploads/2023/08/REFERENCIAL-DE-PREVENCAO-A-FRAUDE.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SANTANA, Paulo Ricardo. **Compliance nas Contratações Públicas: O Sistema de Compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas.** 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Público-Privada) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, Portugal, 2020. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/retrieve/194194/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20em%20APP%20-%20Paulo%20Ricardo%20Santana.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberson Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, Cíntia do Nascimento. **Métodos de pesquisa.** In: Casa Nova, Silvia Pereira *et al.* (orgs.). Trabalho de Conclusão de Curso: uma abordagem leve, divertida e prática, p. 78-90. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TAMASO, Mariangela Ferreira Côrrea. **Os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e as novas modalidades de licitação previstas na Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações).** 268 f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2024. Disponível em: <https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/43908/1/Mariangela%20Ferreira%20Corr%C3%AAAa%20Tamaso.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Licitações Públicas comentadas.** 15. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

VIANA, Ismar dos Santos; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. **O papel dos Tribunais de Contas no controle das contratações públicas: dos aspectos estruturais aos**

procedimentais. Revista Controle, Fortaleza, v. 21, n. 2, 2023, p. 112-145. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/853>. Acesso em: 30 ago. 2025.