

Curso de Direito

A INDIVIDUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POR CONDUTAS FRAUDULENTAS EM LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

Matheus Siloti Brito Mororó¹

RESUMO

O presente trabalho busca examinar minuciosamente as responsabilidades dos agentes envolvidos em licitações, decorrentes de fraudes ao processo licitatório, no que diz respeito aos servidores públicos e aos particulares. Para sua composição, foi analisado todo o instituto da licitação, bem como seus princípios norteadores, aplicabilidade e de forma sucinta, o seu procedimento. Fora analisado as fraudes costumeiras e as formas de combatê-las. Tal artigo tem como objeto de estudo os sujeitos e os devidos atos de improbidade administrativa praticada pelos mesmos, trazendo benefícios próprios, além de enriquecimento ilícito, prejuízo aos cofres públicos e violações aos princípios administrativos. Os agentes que defraudam o processo licitatório estão sujeitos a sanções previstas na Lei de Licitações 8.666/93, além do estatuto do servidor quando couber e código penal. Todas as sanções que decorrem de atos de improbidade são aplicáveis aos agentes envolvidos em todo o procedimento licitatório.

PALAVRAS-CHAVE: Licitação. Agente Público. Fraude. Responsabilidade Administrativa.

1 INTRODUÇÃO

Quando se fala em Processo de Licitação, fala-se de um processo cheio de detalhes, com um procedimento circunstanciado, porém, um processo que muitas vezes contém falhas, com lacunas que facilitam os sujeitos a praticarem diversas fraudes, podendo ocorrer em qualquer fase do certame, mesmo antes de iniciado o processo de licitação. Há muitos relatos sobre o tema, porém, pouco se fala como detectar as fraudes ou como impedi-las. Os órgãos de controle não podem eliminar todas as irregularidades, em função de suas limitações inerentes.

¹ Aluno do curso de Direito da Unijorge. Artigo apresentado no Centro Universitário Jorge Amado, sob orientação do professor Fábio Periandro de Almeida Hirsch, para obtenção da aprovação da disciplina trabalho de curso dois.

Partindo desta explanação, este trabalho levanta o seguinte problema: em que medida os órgãos de fiscalização têm se manifestado na individualização da responsabilidade dos agentes nas fraudes em licitações de obras públicas?

Com base neste questionamento, este trabalho busca entender a fiscalização individualizada dos agentes da área pública, onde se leva em conta que estes estão resignados a três tipos de responsabilidades: penal, civil e administrativa. Essas responsabilidades decorrem de uma consumação de um ato infracional, ilícito, em desacordo com o ordenamento jurídico, ofensivo aos princípios jurídicos e as leis determinadas em uma sociedade, que existem justamente para estruturar a ordem social.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2010), a responsabilidade dos administradores de recursos públicos é subjetiva, seguindo o plano de cunho cível. Dessa forma, a responsabilidade nos processos dos tribunais de contas se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público, aplicáveis aqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos.

Portanto, o presente trabalho visa expor as fraudes ocorridas no processo de licitação, externando a individualização dos agentes envolvidos em cada ato fraudulento, assim como relatar as características e generalidades de um processo de licitação.

A divulgação das fraudes corriqueiras no certame licitatório e o momento em que elas podem ocorrer dentro de um procedimento licitatório, é objetivo crucial deste trabalho, trazendo à discussão os mecanismos utilizados durante o processo de licitação, bem como, seus responsáveis (comissão permanente, técnicos, gestores e licitantes), onde nem sempre são pessoas idôneas e preparadas para um procedimento crucial na administração pública, abrindo lacunas que possibilitam a prática de atos delituosos.

O processo licitatório deveria ser baseado minuciosamente na Lei n. 8.666/93, assim como, doutrinas e jurisprudências de tribunais superiores e órgãos de controle geral. O descumprimento normativo gera ao Estado o dever punitivo. Porém, devem ser analisadas as atribuições legais de cada agente envolvido, para que se possam verificar as boas práticas existentes para o afastamento da responsabilização individual, como também da solução do prejuízo ao erário e as devidas reparações dos danos.

Avaliando o procedimento licitatório o precedente obrigatório da contratação administrativa, compreende-se que a fraude em licitações está na oposição do interesse público, exigindo assim um maior controle da ação estatal contratante. Não se privar das técnicas fraudulentas em licitação implica, em não atender necessidades principais ou prover à

população de produtos de baixa qualidade como, por exemplo, fornecimento de medicamentos e/ou merenda escolar.

O assunto escolhido é atualizado e está presente constantemente na sociedade e mídias sociais, onde temas de desordens envolvendo fraudes em licitações são publicadas. A importância do assunto versa no fato da licitação ser muito mais que um método administrativo, ela é uma estrutura que a Constituição Federal prevista para que o Estado faça a melhor gerência admissível dos recursos públicos, de forma a avaliar o bom uso do dinheiro público e seus direitos sociais. Além disso, quem trapaceia licitação, infringe a norma de direito constitucional e administrativo, bem como, o atendimento das necessidades da sociedade. A metodologia incide em uma pesquisa exploratória realizada por meio de revisão bibliográfica.

2 LICITAÇÃO

Segundo (MEIRELLES, 1971), entende ser a licitação um procedimento administrativo composto de atos seqüenciais, ordenados e interdependentes, mediante os quais a Administração Pública elege a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, devendo ser conduzida em estrita conformidade com a lei, com os princípios constitucionais e aqueles que lhes são correlatos.

Segundo a Lei de Licitações, a realização de obras, o fornecimento de serviços e entrega de bens para a esfera pública, além das alienações e locações precisam ser contratadas através de licitações públicas, ressalva ao que a respectiva Lei de Licitações e suas modificações posteriores anuem que sejam contratadas diretamente, na condição de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Dessa forma, o procedimento licitatório tem como finalidade alcançar dois objetivos primordiais, quais sejam: proporcionar ao Poder Público a celebração do negócio mais vantajoso e garantir aos administrados a possibilidade de disputar os negócios que a Administração Pública pretende celebrar, sempre observando o atendimento aos princípios constitucionais.

O processo licitatório possui duas fases distintas: a interna e a externa. A fase interna é a preparatória do procedimento licitatório, na qual se desenvolvem os atos e atividades iniciais, como a definição do objeto, os atos preparatórios da convocação, as regras procedimentais do certame e da futura contratação.

Esta fase é procedida internamente pela Administração Pública sem a participação de licitantes interessados. Portanto, durante a fase interna da licitação, a Administração terá a oportunidade de corrigir equívocos que porventura sejam verificados no procedimento.

A fase externa se inicia com a publicação do aviso contendo o edital resumido ou a entrega e a fixação do convite, ou, ainda, a publicação deste. Assim, a fase externa tem início no momento em que o mercado e a sociedade passam a ter ciência do interesse da Administração Pública em licitar determinado objeto, anexando, oportunamente, os documentos previstos nos incisos IV, V e VII a XII do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

2.2 PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LICITAÇÃO

A Lei de licitações ressalta que a licitação se destina a garantir isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, com a observância dos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, procedimento formal, adjudicação compulsória ao vencedor e outros que lhe são correlatos.

Os princípios são pilares do ordenamento jurídico. Tais princípios são entendidos como verdades inquestionáveis, reconhecidos como pressupostos, como condição de legitimidade de qualquer ato. Neste sentido, percebe-se que eles são responsabilizados não por estabelecer apenas valores, mas também por impor comportamentos. Os princípios são, portanto objetivos buscados.

Conforme, (SOARES, 2008), é demonstrada certa diferença entre princípios e regras. O autor leciona que as regras procuram exigir, proibir ou facultar uma conduta definitiva por meio de uma circunstancia jurídica. Os princípios, no entanto, definem diretrizes sem atentar a uma situação ou fato jurídico peculiar. Estes detêm um superior grau de abstração e instigam uma atuação humana, com o objetivo de garantir unidade e harmonia ao sistema normativo.

2.2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Segundo o princípio da legalidade, diferente do que ocorre nas relações privadas, nas quais prevalece a autonomia da vontade, todos os atos praticados pelo agente público devem estarem conformidade com a lei.

Na licitação desenvolvem-se atividades vinculadas, submetidas estritamente aos limites previstos na lei. A lei descreve de forma meticulosa os atos a serem praticados, reduzindo o poder decisório do administrador ao mínimo.

2.2.2 PRINCIPIO DA MORALIDADE E PROBIIDADE ADMINISTRATIVA

A moral administrativa não exige apenas a conformidade do ato com a lei, mas também com o interesse coletivo, inseparável da atividade administrativa, constituindo-se pressuposto básico de validade de seus atos. Não se trata de moral comum, mas de uma moral jurídica.

O princípio da probidade administrativa merece especial destaque, pois a conduta dos agentes públicos e dos licitantes tem de ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

2.2.3 PRINCIPIO DA IGUALDADE E IMPESSOALIDADE

O princípio da igualdade está estritamente ligado ao da impessoalidade, uma vez que todos os licitantes devem ser tratados igualmente, no que tange aos seus direitos e obrigações. É vedado à Administração tomar decisões levando em consideração as condições pessoais dos licitantes, devendo zelar para que todos concorram em igualdade de condições, pautando-se em critérios objetivos.

Assim, o administrador público age em defesa dos interesses públicos coletivos e nunca em seu interesse pessoal ou de terceiros.

2.2.4 PRINCIPIO DA PUBLICIDADE

A licitação não é sigilosa, sendo públicos e acessíveis todos os atos de seu procedimento. A ampla publicidade da licitação tem como objetivo dar conhecimento a todos os interessados acerca de sua realização e possibilitar o acompanhamento de cada um dos atos praticados nas diversas fases do procedimento, assegurando a fiscalização de sua legalidade.

Ela se inicia com a notícia de sua abertura, com a publicação do edital, até a publicação do resultado, incluindo-se, ainda, o exame da documentação e das propostas pelos interessados, e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com elas relacionadas.

2.2.5 PRINCIPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

A Administração, ao elaborar o instrumento convocatório, deve levar em consideração todos os aspectos relevantes do objeto a ser licitado, uma vez que, tanto o administrador quanto o licitante, estarão estritamente vinculados às regras nele estabelecidas, proporcionando uma maior segurança a todos os envolvidos no procedimento licitatório.

O art. 41 da Lei nº. 8.666/93 dispõe que “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Dessa forma, conclui-se que o edital é a lei interna da licitação.

2.2.6 JULGAMENTO OBJETIVO

O julgamento objetivo é consequência necessária dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que o julgamento das propostas deve ser realizado de acordo com critérios objetivos fixados no edital, possibilitando a aferição do estrito cumprimento aos preceitos legais pelos licitantes e órgãos competentes.

Sendo assim, é proibido ao agente público avaliar as propostas segundo critérios subjetivos, não estabelecidos no instrumento convocatório.

2.2.7 ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA AO VENCEDOR

Este princípio estabelece que, uma vez declarado o vencedor do certame, nasce para ele o direito subjetivo à adjudicação. Dessa forma, não se pode atribuir o objeto da licitação a outrem que não seja o vencedor.

3 DA FRAUDE À LICITAÇÃO

A fraude em licitações é tratada no art. 90 da Lei nº 8.666/93, que tipifica como crime o ato de “frustrar ou de fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.”

A fraude é caracterizada pela vontade consciente de causar dano. Resulta do planejamento, da organização e da execução de ato ilícito, reprovado pela pelas leis, pela moral e pela ética. Está sempre acompanhada do objetivo de obter vantagem ilegítima ou ilegal. É frequentemente praticada por meio da mentira e da dissimulação. Vale destacar que, fraude não se confunde com o erro. Este também pode causar dano, mas ocorre involuntariamente, por ignorância, imperícia ou imprudência. O que diferencia é a intenção.

Nesse contexto, as praticas fraudulentas podem variar de simples acordos verbais e pontuais entre licitantes ou entre estes e a Administração Pública contratante, celebrados pouco antes das sessões públicas de licitação, até a existência de complexos e duradouros mecanismos de partilha de contratos e distribuição dos lucros obtidos ilicitamente.

Nos chamados crimes de licitação, que tanto corroem a administração pública e causam prejuízo à sociedade, na modalidade de fraude ou de frustração ao caráter competitivo, salvo confissão direta e explícita dos envolvidos, a prova indiciária é sumamente relevante, sendo suficiente para fundamentar uma responsabilização dos agentes envolvidos.

Nesse sentido, é o disposto no art. 239 do Código de Processo Penal, que assim dispõe:

“Considera-se indício a circunstancia conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”.

Dessa forma, os Órgãos de Defesa do Estado (CGU, MPF, PF), podem demonstrar a existência de fraudes em licitações, tanto utilizando provas diretas, documentos que comprovem a sua existência material, quanto utilizando provas indiretas, que resultam da interpretação ativa acerca de situações que, analisadas em conjunto, sejam capazes de comprovar o ato fraudulento, posto não haver outra explicação plausível para o caso.

3.1 TIPOLOGIA DE FRAUDES EM LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

As fraudes em licitação podem assumir diversas formas, em geral, para direcionar a contratação, restringir a competição, simular o processo, tendo como objetivo final, maximizar os lucros dos agentes envolvidos.

3.1.1 PROJETO BÁSICO

A licitação só pode ser realizada com especificação clara do que se pretende contratar. É o que se chama de Projeto Básico, definido como o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto, pois todo o detalhamento do objeto da licitação é imprescindível para a formulação das propostas, pois têm repercussão direta no serviço que deve ser prestado, na qualidade e quantidade necessária, na forma de execução e nos preços do(s) contrato(s).

É esperado, pelo técnico responsável por sua elaboração, que tal projeto seja precedido de estudos técnicos, planejamento, avaliação de alternativas de soluções que possam suprir as necessidades da Administração. Uma obra, por exemplo, pode exigir serviços de sondagem, topografia do terreno, estudos preliminares que propiciem o nível de precisão adequado para elaboração do Projeto Básico.

Um projeto deficiente não apenas sujeita o responsável à penalização, mas também leva a anulação de contratos. Isso porque **são nulas as licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto** (Voto do Acórdão TCU nº 353/2007 – Plenário).

Segundo o art. 9 da Lei nº 8.666/93, o autor do projeto não pode participar direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários. Considera participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica financeira ou trabalhista entre o autor do projeto e o licitante ou contratado.

No Acórdão nº 1893/2010-Plenário, o TCU entendeu que essa proibição se aplica a “qualquer vínculo”, que não precisa ser formal, mas, “tão somente, uma relação de influência entre licitante ou executor do contrato e autor do projeto. Concordando com essa tese, Marçal Justen Filho (2005,p. 123) ensina que o dispositivo é amplo e deve reputar-se como meramente exemplificativo:

“Deve-se nortear a interpretação do dispositivo por um princípio fundamental: existindo vínculos entre o autor do projeto e uma empresa, que reduzam a independência daquele ou permitam uma situação privilegiada para essa, verifica-se o impedimento. Assim se poderá configurar, por exemplo, quando o cônjuge do autor do projeto detiver controle de sociedade interessada em participar da licitação.

E suma, sempre que houver possibilidade de influência sobre a conduta futura da licitante, estará presente uma espécie de “suspeição”, provocando a incidência a vedação contida no dispositivo. A questão será enfrentada segundo o princípio da Moralidade. É desnecessário um elenco exaustivo por parte da Lei. O risco de comprometimento da moralidade será suficiente para a aplicação da regra.

O conhecimento privilegiado do projeto representa vantagem ilícita nas licitações, sobretudo por ferir o princípio da isonomia. Esse princípio também é desrespeitado quando o projetista especifica o objeto de maneira a direcioná-lo para o fornecedor ao qual está vinculado.

Em função disso, não é raro encontrar licitações sem qualquer identificação do projetista, sujeitando a penalidade, o gestor que aprova tal projeto. É imprescindível que a responsabilidade pela autoria do projeto Básico ou do Termo de Referência fique clara, a fim de que seja possível avaliar a possível relação irregular com os licitantes.

3.1.2 INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

A existência de uma concorrência efetiva é condição fundamental para que as licitações resultem em contratações eficientes, garantindo assim, o uso racional dos recursos públicos e permitindo que a ação governamental possa ter máxima eficácia com o montante de recursos disponíveis.

Assim, quando há inclusão de cláusulas restritivas nos editais de licitação compromete a efetiva competição entre os licitantes, por meio de direcionamento indevido do processo a determinado fornecedor. Nesse sentido, o gestor mal intencionado dirige as licitações a determinados fornecedores, por meio da especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não têm condições de atender.

3.1.3 PUBLICIDADE DOS ATOS DO PROCESSO DE LICITAÇÃO

A publicidade, expressamente consignada no caput do art. 37 da Constituição Federal, é o princípio que exige da Administração Pública a ampla divulgação dos seus atos, como forma de efetivar a transparência e coibir abusos e atos de fraude e corrupção. A transparência estatal é uma condição primária para a garantia dos direitos do cidadão em face do Estado.

A adequada publicidade do extrato do edital de licitação em imprensa oficial e também em jornal diário de grande circulação na região da aquisição do bem ou da prestação

dos serviços, é condição essencial para o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da isonomia, conforme art. 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

A publicação do extrato do instrumento convocatório deve ocorrer nos meios de comunicação adequados, respeitando o prazo mínimo para a abertura das propostas. Uma das formas de restringir esse prazo mínimo é publicar o aviso da licitação na sexta-feira ou antes de feriado, contando os dias corridos e reduzindo os dias úteis para conhecimento e participação no certame. Essa forma de restrição ao caráter competitivo, frequentemente é conjugada com a garantia de proposta antecipada e/ou com visita técnica obrigatória.

Por conta dessas fraudes na publicidade, uma técnica relevante de detecção é checar as datas de publicação dos avisos, para avaliar se podem restringir, na prática, o prazo mínimo de divulgação do certame. Verificar se há feriados próximos à divulgação, assim como checar a existência de requisitos de habilitação que exijam esforços injustificados do interessado e o cumprimento em prazo anterior à abertura do certame, como por exemplo, garantia de proposta ou visita técnica.

3.1.4 DO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

O art. 41 da Lei nº 8.666/93 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e as condições do edital, às quais se acha estritamente vinculada. Por este princípio, tem-se a obrigatoriedade da observância das regras editalícias pela Administração Pública e pelos licitantes, de forma que nada pode ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Já o princípio do julgamento objetivo, previsto no art. 3º da referida lei, vincula a Administração, quando da apreciação das propostas, aos critérios de aferição previamente definidos no edital. Este princípio garante que o julgamento se faça segundo critérios objetivos e conhecidos dos licitantes.

Com base nessa perspectiva, o julgamento fraudulento das propostas, é uma situação em que passam despercebidos erros grosseiros, falhas facilmente visíveis, ausência de documentos, evidências explícitas de montagem, simulação, adulteração, conluio, combinação entre licitantes. É o caso em que os responsáveis pelo processamento da fase externa do certame deixam de observar o óbvio, contribuindo para a fraude ao não exercer, de forma diligente, seu papel de controle interno dos atos administrativos do processo licitatório.

4 RESPONSABILIDADES DOS AGENTES PELAS CONDUTAS FRAUDULENTAS AO PROCESSO LICITATÓRIO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Os agentes públicos estão submetidos a três esferas de responsabilidade (civil, penal e administrativa), em princípio, autônomas e de competência de instância jurisdicional ou administrativa própria.

Tais agentes estão sujeitos, ainda, à responsabilidade administrativa ampla perante o controle externo da Administração Pública quando administram recursos públicos. Na verdade, não somente os agentes públicos, mas outras pessoas também podem ser responsabilizadas pela corte de contas (BRASIL, 2012).

Em regra, a responsabilidade decorre do cometimento de um ato ilícito que é, em essência, um procedimento em desacordo com o ordenamento jurídico, ofensivo às leis e aos princípios jurídicos estabelecidos em uma sociedade, que existem justamente para permitir a boa ordem social.

O ato ilícito é, portanto, a violação de um dever jurídico. Se essa ofensa gera dano a alguém, surge um novo dever jurídico, que é o de reparar o dano causado. Assim, a responsabilidade designa o dever de assumir as consequências jurídicas pela violação de outro dever jurídico.

A responsabilidade dos administradores de recursos públicos é de natureza subjetiva, conforme jurisprudência consolidada do TCU, que dispõe sobre A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal [...] segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. Pelo fato de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público, não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torna-se objetiva. Esta vale frisar é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares, conforme previsto no art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Desta forma, a responsabilidade nos processos dos tribunais de contas se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos.

4.1 A RESPONSABILIDADE DOS LICITANTES

Além da possibilidade de responsabilização dos agentes públicos em decorrência de uma fraude em um processo licitatório, é entendimento consolidado no TCU que uma pessoa jurídica responda pelos prejuízos causados ao Poder Público. Uma empresa, pode ser responsabilizada exclusivamente por um débito, sem necessariamente ter um agente público responsabilizado em solidariedade, conforme disposto no acórdão TCU nº 946/2013 – Plenário:

O agente particular que tenha dado causa a dano ao erário está sujeito à jurisdição desta corte de contas, independentemente de ter atuado em conjunto com agente da Administração Pública, conforme o Art. 71, inciso II, da Constituição federal.

Conforme entendimento do TCU, a configuração da fraude à licitação não está associada ao seu resultado, ou seja, ao sucesso da empreitada, acrescentando, em analogia ao direito penal que trata-se de ilícito de mera conduta, sendo suficiente a demonstração da combinação entre as partes, visando simular uma licitação perfeitamente licita para, assim, conferir vantagem para si ou outrem.

Assim, independentemente de ter vencido a licitação, ter sido contratada ou causado dano ao erário, a empresa poderá ser responsabilizada pela Corte de Contas (art. 46 da Lei nº 8443/92), pela própria Administração, por força do art. 87 da Lei nº 8.666/93 e art. 7 da Lei nº 10.520/2002, ou ainda, pelo poder judiciário, na esteira do mandamento legal previsto no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Destarte (JUSTEN FILHO, 2010), verificando a dificuldade de diferenciação das hipóteses de acolhimento da declaração de inidoneidade, de cominação da suspensão dos direitos de licitar e impedimento de contratar com a Administração Pública, busca estipular pontos de inconsonância entre elas. Segundo o autor, a única distinção satisfatória baseia-se na natureza das sanções.

O autor recomenda que, ao oposto da declaração de inidoneidade, a suspensão não seria verdadeiramente uma sanção, assentando apenas como uma forma eficaz de constranger alguém ao adimplemento. Ou seja, previamente, a suspensão temporária de atuação em licitação e impedimento de contratar não seria aplicada no individual, mostrando apenas como uma agravante, caso o sujeito se recusasse a adimplir o acordado mesmo depois de ser punido pela Administração Pública.

Um dos três artigos reservados ao presente tema, na Lei 8.666/93 é o artigo 88, contudo, remetendo aos incisos III e IV do artigo 87, verifica-se que são estabelecidas as sanções aplicáveis aos casos de fraudes em licitações, que tem como foco a prática de atos

ilícitos a fim de abortar a finalidade da licitação e também àqueles que por terem praticado ilícitos, não comprovem ter confiabilidade para contratar com a Administração.

É indispensável à percepção, para aplicação das sanções previstas neste artigo que haja um elo com um contrato administrativo, o qual não necessariamente será celebrado (JUSTEN FILHO, 2006). Assim, é possível que os licitantes, ainda que não tenham sido declarados vencedores, sejam alcançados por este dispositivo legal, haja vista o credenciamento na licitação para a execução de um contrato administrativo.

Há um desentendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da extensão desta suspensão temporária. Conforme (MOTTA, 2005), por exemplo, resguarda que esta penalidade restringe-se tão somente à esfera do órgão em que se deu a ocorrência do ilícito. Assim, havendo a aplicação da sanção pela Administração Pública municipal, não haveria problema em o sujeito contratar com um Estado, por exemplo.

Além da possibilidade de responsabilidade dos agentes públicos em decorrência de uma fraude em um processo licitatório, é entendimento consolidado no TCU que uma pessoa jurídica responde pelos prejuízos causados ao poder público. E mais, uma empresa pode ser responsabilizada exclusivamente por um débito, sem necessariamente ter um agente público responsabilizado em solidariedade.

4.2 DA RESPONSABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Os Servidores Públicos da União, da administração autárquica ou fundacional, estão submetidos a regulação jurídica disposta na Lei 8112/90. Esta lei estabelece em seu artigo 2º, que servidor público é todo aquele que desempenha um cargo público. Sendo estes, portanto a limitação subjetiva de utilização da responsabilidade administrativa prevista no Capítulo IV desta Lei. Reinaldo Moreira Bruno e Manolo Del Olmo doutrinam que do exercício da atividade pública sucede a determinação de deveres aos servidores públicos. A não observância destes deveres provoca a responsabilização destes servidores.

Tais autores prevêem uma seqüência de obrigações exigidas a estes servidores, entre elas o encargo de probidade, motivando os servidores a agir em acordo com os princípios que norteiam a administração pública, afastando-se assim de interesses particulares ou individuais. Estes deveres de probidade, uma vez violados, acarretam a sanção, inclusive, prevista na Lei de Improbidade Administrativa, como anteriormente demonstrado.

A Lei 8112/90 também preocupou-se com explicar que os agentes públicos responderão na esfera administrativa, na esfera civil e também na esfera penal, sendo as sanções desta responsabilização independentes entre si.

É cordato analisar, mais uma vez, a regra devida pelo artigo 126 desta Lei. Esta regra que refuta a responsabilidade administrativa na ocasião de ocorrência da absolvição penal pela sentença que determinar a inexistência de dolo ou que recuse a conduta do agente, assim como, a condenação na esfera penal resulte no reconhecimento da responsabilidade administrativa.

Ocorre que, há sentenças penais absolutórias que inocenta o sujeito por não haver tão somente, provas para condená-lo, e há sentença absolutória em que o sujeito é baseado na certeza de que inexistiu o fato ou que, apesar de ter existido o fato, o sujeito não foi o autor. Na segunda hipótese, diferentemente da primeira, não deve-se falar em responsabilidade administrativa, sendo a decisão do juiz criminal de que o fato não ocorreu de observância obrigatória.

De acordo com a Lei 8.666/1993, em seu art. 6º, inciso XVI, estabelece que a Comissão de Licitação tem a finalidade de receber, examinar e julgar toda a documentação e todos os procedimentos concernentes ao cadastramento de licitantes. Assim, é indispensável identificar quais são os atributos devidos a tais agentes, ressaltando que é possível que normas internas do órgão público ou dos entes administrativos definam tarefas que devam ser exercidas pelos agentes envolvidos no certame.

Ao versar sobre a responsabilidade dos membros das comissões de licitação, a Lei de Licitações e Contratos, em seu § 3º do art. 51, estabelece que tais agentes responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente, devidamente embasada, estiver registrada em ata da reunião em que a decisão tomada foi contestada. Assim, os membros da CPL responderão pelas implicações resultantes da decisão tomada, como se tivessem adotado tal comportamento de maneira individual.

Sob a vigência da Lei n.º 8.666, a comissão de licitação não pratica qualquer ato concreto, além da classificação. A atividade jurídica da comissão de licitação se exaure com a classificação (e com a manifestação nos eventuais recursos interpostos). Não lhe compete emitir apreciação acerca da conveniência ou inconveniência da contratação ou sobre a satisfatoriedade das propostas.

A Lei [n.º 8.666/1993] distingue comissões permanentes e especiais justamente em função das peculiaridades que as licitações possam apresentar. Em princípio, as atribuições das comissões permanentes são genéricas. Julgam as licitações que versem sobre objetos não especializados ou que se insiram na atividade normal e usual do órgão licitante. Surgindo situações especiais, distinguidas pelas peculiaridades do objeto licitado ou por outras circunstâncias, a Administração constituirá comissão especial. As circunstâncias que conduzem à constituição de

uma comissão especial também impõem que os seus membros apresentem condições para enfrentar e superar as dificuldades envolvidas no caso. (JUSTEN FILHO, 2006, p. 479-480)

A comissão de licitação é uma instituição colegiada, cujas soluções são definidas pelas assertivas de todos os seus componentes, concomitantemente, os quais têm o encargo de cumprir a Lei e tutelar as funções atribuídas ao Estado. Mais ainda, cada membro da comissão tem a incumbência de contestar à conduta dos demais integrantes quando notar a existência de vícios.

Sobre à equipe de apoio, cabe a função de realizar os atos materialmente indispensáveis à condução do procedimento licitatório pelo presidente da comissão, não tendo interferência alguma sobre as decisões tomadas por esse agente. Vale ressaltar que os membros da equipe de apoio podem sofrer a devida responsabilização em casos excepcionais, notadamente quando se omitem diante do conhecimento de atos manifestamente ilegais.

Os membros da equipe de apoio estão sujeitos às regras gerais acerca de responsabilidade civil, penal e administrativa. Mais do que isso, poderão ser responsabilizados pessoalmente caso omitem-se a propósito de irregularidades que cheguem a seu conhecimento. Tendo ciência de qualquer desvio na conduta alheia, deverão manifestar-se perante a autoridade competente, na primeira oportunidade disponível. Não se aplica ao caso a regra do art. 51, § 3º, da Lei de Licitações, eis que os atos da equipe de apoio não devem (de regra) ser referidos em ata. Mas nada impede que o membro da equipe de apoio valha-se da oportunidade da lavratura da ata para manifestar-se acerca da ocorrência de irregularidades. E o pregoeiro (a quem incumbe deliberar acerca da ata) não poderá recusar a documentação acerca da notícia de atos indevidos – inclusive aqueles a ele próprio imputados. Se o membro da equipe de apoio reputar que o pregoeiro praticou irregularidade, poderá comunicar a ocorrência à autoridade superior. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 76-80)

Conclui-se que, a partir da exposição do autor, ainda que não atribua poder decisório à Comissão, esta equipe é responsável por todas as ações e omissões que praticarem nas esferas de suas atividades.

5 DAS RESPONSABILIDADES: ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL

As responsabilidades possuem cunho cível, administrativo e penal, podendo ser estabelecidas como a necessidade de impor um mal ao que não investiga uma conduta previsível por uma norma jurídica. A previsão da responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica está elencada na Lei nº. 12.846/2013. A responsabilização de cunho cível é a mais eficaz quando aplicada às pessoas jurídicas, pois o processo administrativo tem sido interposto na efetivação no combate às fraudes ocorridas nos contratos administrativos e nos próprios procedimentos licitatórios, conforme disposto no anteprojeto da mencionada lei. As

sanções aplicáveis às estas esferas são direcionadas às pessoas jurídicas responsáveis pelos atos fraudulentos, sendo aplicável a multa, além da publicação extraordinária da decisão de condenação.

Ensina (JUSTEN FILHO, 2010) que as sanções administrativas se relacionam intimamente com as sanções penais e, por isso, os princípios fundamentais do Direito Penal devem ser, em âmbito administrativo, também considerados. Contudo, admite o autor que, há variações que se fazem necessárias, haja vista existirem peculiaridades do ilícito em esfera administrativa.

Exemplo mais aparente desta estreita similitude entre a imposição das sanções é a necessidade de observância do princípio da legalidade. Isto porque, as sanções implicam em imposições, restrições aos sujeitos que exigem disposição legal e em consonância com a Constituição Federal.

Os entes federativos, assim como o Ministério Público (MP), poderão interpor ação com vistas à execução de sanções às pessoas jurídicas que desenvolverem as ações lesivas elencadas no artigo 5º da Lei Anticorrupção (12.846/2013). A severidade das sanções previstas na referida Lei, a fez conquistar ainda mais impacto.

No que se refere à esfera judicial, as sanções que serão aplicáveis às pessoas jurídicas, consistem em repressões com uma maior gravidade, que serão aplicadas de modo isolado ou cumulativamente, após decisão do Poder Judiciário.

A mais grave penalidade que poderá ser aplicada á empresa, está prevista na Lei Anticorrupção, sendo denominada de dissolução compulsória ou “pena de morte da pessoa jurídica”. Será esta sanção fixada, se restar comprovado a utilização de forma habitual pela personalidade jurídica, para a facilitação ou promoção da prática de atos ilícitos ou ter sido constituída para ocultar ou dissimular propensões ilícitas ou a identificação dos beneficiários dos atos desenvolvidos.

A responsabilidade penal procede da prática de ato tido como crime. Neste caso, o legislador determina que o comportamento reprovável deva ser julgado de forma mais dura e a sanção aplicada, deverá ser de natureza penal. São ilícitos penais de ação pública, de competência do Ministério Público, prevista no Código Penal nos arts. 312-327.

Implica a condenação penal o reconhecimento da responsabilidade civil e da responsabilidade administrativa, se decorrentes do mesmo ato, uma vez que a infração penal funcional é mais que suas congêneres. Assim, o condenado na esfera criminal o será também nas órbitas civil e administrativa, já que, nos termos do art. 935 do Código Civil, nas esferas civil e administrativa não são possíveis decisões contrárias, pois existe decisão criminal definitiva no que concerne aos fatos e à autoria. Alerta-se, no entanto, que a condenação no âmbito criminal, por si só, não

enseja punição administrativa. Aquela somente dá ensejo a esta se a infração também for havida como ilícito administrativo. (GASPARINI, 2006, p. 239).

A remissão no âmbito penal tem a prerrogativa de afastar a condenação nas esferas administrativa e civil no caso da inexistência de fato imputado ao servidor ou nos casos em que não for evidenciada a autoria. Ocorre que, diante de um complexo processo criminal, a investigação das provas passa por uma severidade superior do que as demais esferas, uma vez que a restrição da liberdade poderá acontecer.

Vale destacar que, se a absolvição no âmbito penal suceder da ausência ou escassez de provas ou pela ausência de culpa ou dolo, a obrigação nas demais esferas de responsabilidade não ficarão asseguradas da absolvição. A insuficiência de provas não impede a preservação de penalidade disciplinar, muito menos exclui o ilícito administrativo. A independência das jurisdições possibilita a responsabilização civil e administrativa nos mencionados casos. Salienta-se que a responsabilidade penal não se limita às condutas tipificadas no Código Penal.

A responsabilidade administrativa do agente público decorre de condução omissiva ou comissiva da violação dos seus deveres funcionais. A constatação da responsabilidade é realizada pela própria administração, através de um Processo Administrativo Disciplinar – PAD, que assegura ao acusado direito ao contraditório e à ampla defesa.

A responsabilidade administrativa consiste no dever de responder pelos efeitos jurídico-administrativos dos atos praticados no desempenho de atividade administrativa estatal, inclusive suportando a sanção administrativa cominada em lei pela prática de ato ilícito. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 665).

Tal responsabilidade é fruto da inobservância, pelo servidor público, de normas internas do órgão ao que está vinculado, da violação da conduta no desempenho do cargo ou infração ao estatuto de sua lotação. O poder de punir pelo ilícito administrativo, por via de regra, não depende do resultado dos processos nas esferas civil e criminal, eventualmente instaurados em decorrência do mesmo fato.

6 ÓRGÃOS FISCALIZADORES CONTRA A FRAUDE

É de extrema importância no controle mais efetivo e mais eficaz da regularidade do processo e do resultado alcançado pela licitação pode ser desempenhado pelo Ministério Público, junto aos Tribunais de Contas, que pode questionar não só a legalidade como também a economicidade do contrato decorrente de licitação. Nos termos do art. 100 da Lei

Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, os crimes são de ação pública, a promoção deles cabe ao Ministério Público, que deve agir dentro dos prazos legais (GASPARINI, 2011).

Segundo, (ALEXANDRINO, 2012), O Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal, são órgãos que atuam nos interesses da sociedade. São compostos por Promotores de Justiça, Procuradores da República e integrantes do Ministério Público, cuja função é receber e averiguar acusações e com isso sugerir ações judiciais que levem à penalidade dos envolvidos.

A Controladoria Geral da União (CGU) tem o papel de averiguar o recurso federal, se está sendo usado de maneira correta. O órgão pode receber e apurar denúncia que absorve ao servidor federal, órgão, ou entidade federal. A CGU - Controladoria Geral da União, que por força do Decreto nº 4.177 de 28 de março de 2002, tem como finalidades, dentre outras, segundo (CARVALHO, 2014).

I – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privados; e

II – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os Tribunais de Contas dos Estados (TCE), agem com fiscalizações e auditorias. As mesmas se dão por iniciativa própria ou proposta pelo Ministério Público. Além disso, o TCE tem a faculdade de analisar e julgar regularidades das contas dos gestores públicos estaduais e municipais, já o Tribunal de Contas da União avalia a boa e adequada aplicação dos recursos públicos federais. Fora que auxilia o Congresso Nacional na supervisão externa da Administração Pública Federal e por fim atua no julgamento das contas do Presidente da República.

Conforme (CARVALHO, 2014), quando se tratar de serviços regulamentados, as fraudes também podem ser denunciadas nas Agências Reguladoras dos respectivos serviços, como a Aneel, ANVISA, Anatel, dentre outros. Envolvendo sociedades anônimas de capital aberto (que transacionam ações em bolsa de valores), pode-se citar a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, órgão também bastante atuante nessas situações.

No âmbito pessoal, quando o fraudador for pessoa física habilitada ao exercício de profissão regulamentada, como, por exemplo, contadores, advogados, administradores e engenheiros, as denúncias também podem ser feitas aos respectivos Órgãos de Classe, tais como o CRC, a OAB, o CRA, o CREA, entre outros.

Em especial, a Receita Federal poderá ser informada, toda vez que, de maneira ilegal, tributos de competência da União deixarem de ser pagos por empresas ou por pessoas físicas. Outro órgão passível de ser acionado é a polícia, que contribui com seu ao processo investigativo.

7 PREVENÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÃO

Os elevados índices de fraudes em licitação são um indicativo de que a Administração Pública, em todos os níveis, está vulnerável a essas ocorrências, e que seu sistema de gestão de riscos e controles internos são deficientes, inexistentes ou ineficazes para combatê-las.

Nesse contexto, o melhor instrumento para se prevenir fraudes em licitação pública é a implantação de um efetivo Programa de integridade (Programa Antifraude). O programa de integridade está previsto no art. 7º, inciso VIII, da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção), nos arts. 41 e 42 do Decreto nº 8.420/15 e na portaria CGU nº 909/2015, a qual trata integralmente desse assunto.

Na esteira desse mandamento legal, o art. 41 do Decreto nº 8.420/2015 dispõe que:

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 detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (*grifos nossos*).

Sobre esse tema, a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção dispõe no art. 9.1 que:

Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção.

Nesse mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE recomendou ao Governo Federal brasileiro o fortalecimento da integridade nas licitações públicas como instrumento estratégico para a prestação de serviços públicos pelos governos, reconhecendo sua suscetibilidade à improbidade e aos desvios (OCDE, 2011).

No Brasil, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à lavagem de Dinheiro – ENCLLA propôs como ação estratégica, vinculado ao eixo prevenção, a criação de

mecanismos que incentivem a adoção de programas de integridade nas contratações públicas, evidenciando a importância do fortalecimento de instrumentos de integridade na Administração pública.

O que se busca por meio dessas medidas é a superação das principais tipologias de fraudes encontradas nos certames. Somente com uma ação preventiva e integrada será possível reduzir as irregularidades tradicionalmente encontradas, sendo em sua grande maioria decorrentes da inexistência e da insuficiência de mecanismos adequados de integridade.

No longo prazo, o combate preventivo mostra-se mais favorável à dinâmica da Administração Pública, principalmente por tornar desnecessárias, tanto a anulação de contratos administrativos eivados de ilegalidade, quanto a celebração de novos processos licitatórios, o que demandaria dispêndio de recursos humanos e financeiros.

Além disso, considerando-se a dificuldade em se provar e responsabilizar servidores públicos e agentes do mercado por sua atuação ilícita, mecanismos de prevenção são mais adequados, com vistas a evitar a concretização de prejuízos ao erário. Além disso, adotar uma filosofia preventiva de combate as fraudes em licitações atende inclusive ao princípio da Economicidade.

Dessa forma, uma entidade pública em que elevados padrões de integridade para a atividade de licitação são promovidos e efetivamente adotados, deverá dispor de melhores condições para aprimorar o desempenho de sua gestão e alcançar os objetivos estabelecidos, tendo em vista que grande parte das atividades relevantes das organizações são afetadas pelas aquisições.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise feita, fora percebido que a finalidade da licitação é garantir que a aquisição de bens e serviços feita pelo Estado, esteja em consonância com os preceitos escolhidos pela sociedade como fundamentais a Administração pública, sendo que ela não existe para propiciar a observância de regras ou procedimentos estabelecidos legalmente.

Observou-se que há uma obrigação do estabelecimento de um certo equilíbrio entre a necessidade da Administração Pública e a vasta participação dos interessados, dando a possibilidade ao poder público de poder, em simultaneidade, adquirir o bem ou serviço com qualidade apropriada para a satisfação efetiva dos seus anseios, permitindo a ampla

participação do particular, se haver certo direcionamento do licitante vitorioso através do Edital.

É válido frisar que, a integridade do processo licitatório não basta para atingir os fins específicos da licitação, no que diz respeito a vantajosidade financeira da contratação e a efetiva realização de políticas públicas. Constatou-se ainda que as diversas fraudes encontradas, têm a sua devida responsabilização mencionada tanto no regime jurídico concernente à licitação como na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8429/92);

A aplicação de um processo para que efetive o princípio constitucional da Licitação tem o fim principal de distanciar o máximo possível a fraude das licitações. Tal procedimento não torna-se capaz de tão somente afastar a improbidade da licitação, pois depende de outras formas de permissão para que seja alcançada a finalidade do certame licitatório.

É notório que as fraudes ocorridas em licitações, acontecem de formas já conhecidas, porém, variam de acordo com a criatividade daqueles que pretendem quebrar a higidez do certame. Este conluio será instituído como produto de um plano, que pré-estabelece o vencedor de um certame.

Medidas de prevenção a fraudes em licitações estão sendo adotadas para evitar tal defraudamento, como ter o conhecimento técnico adequado do bem ou serviço a ser adquirido, para que haja um incentivo aos particulares à participação do certame, a não comunicação entre as empresas e ainda a devida individualização das responsabilidades dos agentes públicos para se corromperem nos procedimentos licitatórios;

O presente artigo analisou as responsabilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa, apesar de ser compreendida doutrinariamente como de natureza civil, possuindo inegável relevância ao Direito Administrativo;

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê a aplicação da suspensão temporária do direito de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública e também a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública;

Cada agente deve ser responsabilizado individualmente por cada conduta fraudulenta praticada contra os cofres públicos e através do Programa de Integridade com somente uma ação preventiva e integrada será possível reduzir as irregularidades que são encontradas, sendo em grande maioria provenientes da inexistência e da insuficiência de mecanismos adequados de integridade.

Além disso, quando é considerado a dificuldade de provar e responsabilizar servidores públicos e agentes do mercado por sua atuação ilícita, os mecanismos de prevenção são mais indicados, com vistas a evitar a concretização de prejuízos ao erário.

Destarte, entende-se que a licitação é imprescindível para a garantia da proteção e o devido emprego dos valores que são onerosos à sociedade. Para tal, é substancial a proporção da efetividade ao princípio da licitação. Por mais que existam os meios para aprofundar esta efetivação na prática estes não são suficientes, além de mal aproveitados, expondo assim uma agregação normativa que além de não ser eficaz, não é amplamente empregado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Tribunal de Contas da União, **Acórdão nº 249/2010**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 24 de fevereiro de 2010. Diário Oficial da União, 26 de fevereiro de 2010.

_____. Avaliação da OCDE sobre o sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, 2011.

_____. Lei n.º 8.112 de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2017

_____. Lei n.º 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 20 de outubro de 2017

_____. Lei n.º 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

_____. Decreto N° 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em 02 de novembro de 2017.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Glossário de Termos do Controle Externo. Brasília-DF, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 946/2013*. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamim Zymler. Processo TC 004.526/2001-0. Ata 13/2013. Brasília, DF, Sessão 17/04/2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 31ª Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portaria CGU nº 909, de 07 de abril de 2015. **Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf. BRASIL. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da licitação**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 17ª Ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2011.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de Direito Público**. V.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**: estrutura da contratação e permissões, responsabilidade fiscal, pregão, parcerias público privadas. 1.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Acesso em: 04 ago. 2012. Disponível em:

<<http://www.cadterc.sp.gov.br/usr/share/documents/Diretrizes-OCDE.pdf>>.

PAULO, Vicente; Alexandrino, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

SORAES, Ricardo Maurício Freire. **Direito, Justiça e Princípios Constitucionais**. Salvador: JusPodivm, 2008.