



Faculdade Dom Adelio Tomasin - FADAT

Curso de Graduação em Direito

THAISSA SOUSA DE OLIVEIRA

**A RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA NAS FRAUDES EM LICITAÇÕES
PÚBLICAS E OS DESAFIOS NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES:
O DOLO ESPECÍFICO E A EFETIVA PERDA PATRIMONIAL**

QUIXADÁ

2025

THAISSA SOUSA DE OLIVEIRA

A RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA NAS FRAUDES EM LICITAÇÕES PÚBLICAS
E OS DESAFIOS NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES: O DOLO
ESPECÍFICO E A EFETIVA PERDA PATRIMONIAL

Monografia apresentada como requisito para
aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão
de Curso II e conclusão do Curso de Direito da
Faculdade Dom Adelio Tomasin - FADAT.

Orientador: Prof. Dr. André Luís Tabosa de
Oliveira.

QUIXADÁ

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
FADAT - Educação Superior
Biblioteca Francisca Alexandre Gomes (Dona Mocinha)

OL192

Oliveira, Thaissa Sousa de Oliveira

A responsabilização por atos de improbidade administrativa nas fraudes em licitações públicas e os desafios na aplicação das sanções: o dolo específico e a efetiva perda patrimonial: / Thaissa Sousa de Oliveira Oliveira. – 2025.

49 f. :

Ilustrações: Não possui.

TCC-Graduação – FADAT - Educação Superior. - Curso de Direito.

Orientação: Doutor(a) Prof. Dr. André Tabosa.

Palavras-chave: Licitação, Improbidade Administrativa, Fraudes.

CDD 740

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NAS FRAUDES EM LICITAÇÕES PÚBLICAS E OS DESAFIOS NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES: O DOLO ESPECÍFICO E A EFETIVA PERDA PATRIMONIAL

THAISSA SOUSA DE OLIVEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia - Apresentado a
Banca Examinadora e (Re) Aprovada em 01 de dezembro de 2025.

Prof. Dr. André Luís Tabosa de Oliveira

Prof. Orientador

Prof. Ma. Cibeles Faustino de Sousa

1º Avaliador

Prof. Me. Raffael Frota Souto Teixeira

2º Avaliador

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A Faculdade Dom Adelio Tomasin - FADAT, na representação do Curso de Direito e seus docentes, declaram isenção de responsabilidade por produções incompatíveis com as normas metodológicas e científicas, bem como obras com similaridades parciais, totais ou conceituais; sendo de responsabilidade do aluno a produção e qualidade de produção, bem como veracidade, verossimilhança e confiabilidade dos dados apresentados no trabalho.

Acadêmico

Orientador

Professor da Disciplina

Coordenador de Curso

DEDICATÓRIAS

Deus, em Sua infinita bondade, é a quem dedico cada passo desta caminhada. A Ele confio meus sonhos, minhas lutas e minhas vitórias, certo de que Sua luz sempre guia e fortalece

meu coração. Foi o senhor meu alicerce em cada passo desses anos.

Aos meus pais, Francisco e Marizete, deixo minha gratidão mais profunda e sincera. Vocês são minha base, minha segurança e meu porto de chegada. Cada gesto de cuidado, cada palavra de incentivo e cada sacrifício feito por mim se transformam na força que me impulsiona a seguir. Tudo o que sou carrega um pouco de cada um de vocês, e por isso meu coração transborda amor e reconhecimento.

Às minhas irmãs, Tamires, Tereza e Clara, minhas parceiras de uma vida inteira. São parte essencial da minha história, aquelas em quem confio e que verdadeiramente torcem por mim.

Aos meus sobrinhos, um amor que cresce a cada dia. São eles que coloriram minha vida com ternura e alegria genuína.

E ao meu namorado, José Charles. Obrigada por ser meu apoio silencioso, e ter sido companheiro de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Dr. André Luís Tabosa de Oliveira, deixo meu profundo agradecimento por ter sido meu professor, orientador e chefe ao longo desta jornada. Obrigada

por acreditar no meu trabalho, por conduzir com paciência, dedicação e sabedoria cada etapa deste processo, e por me desafiar a crescer tanto academicamente quanto pessoalmente. Sua orientação fez toda a diferença, e cada aprendizado ao seu lado será levado comigo para sempre.

Aos professores que fizeram parte desta trajetória, deixo meu sincero agradecimento. Cada ensinamento, cada conselho e cada palavra de incentivo ajudaram a moldar meu aprendizado e meu crescimento. Obrigada por compartilharem conhecimento com dedicação e sabedoria.

Aos queridos amigos da minha amada turma 2021.1, deixo aqui todo o meu carinho e gratidão. Em especial, agradeço às minhas companheiras Gizelle e Cibele, que foram uma verdadeira extensão da minha família em Quixadá e me apoiaram imensamente ao longo dessa jornada.

“Persevera no cumprimento exato das obrigações de agora. Esse trabalho humilde, monótono e pequeno é oração plasmada em obras que te preparam para receber a graça do outro trabalho grande, vasto e profundo com que sonhas.”

(José María Escrivá)

RESUMO

O presente trabalho teve como tema a responsabilização por atos de improbidade administrativa nas fraudes em licitações públicas e os desafios na aplicação das sanções: o dolo específico e a efetiva perda patrimonial. Destaca-se que o assunto é relevante pelo seu caráter multidisciplinar, mesmo que seja objeto de investigação essencialmente jurídico. O objetivo foi demonstrar os

atos de improbidade em licitações públicas, discutindo sobre os desafios que existe nas aplicações das sanções, dolo específico e a efetiva perda patrimonial mudanças essas advindas com a reforma da lei nº 14.230/2021. As licitações são mecanismos considerados essenciais para garantir a efetiva transparência e a eficiência nas compras públicas. É a forma de permitir ao poder público que adquira bens e serviços de forma competitiva, evitando desperdícios e prejuízos ao erário. Mas, ainda sim podem ser alvo de fraudes e irregularidades. A improbidade administrativa é um problema considerado grave que afeta o Brasil há séculos, causando prejuízos ao erário público e viola princípios constitucionais como moralidade e legalidade. Fraudar licitações são formas predominantes de improbidade administrativa no Brasil. Para combater esses atos, é de suma importância o fortalecimento do controle interno e externo da administração pública. Além disso, é importante que a sociedade civil como um todo, esteja ciente desse problema e exija transparências dos agentes públicos. A lei de Improbidade Administrativa é um valioso instrumento para a punição de agentes públicos que praticam os atos de improbidade. Desse modo, é importante a correta aplicação da lei, com punições severas para esses infratores.

Palavras-chave: Licitações. Improbidade Administrativa. Fraudes.

ABSTRACT

This study examines the accountability for acts of administrative improbity involving fraud in public procurement and the challenges related to the application of sanctions, particularly the specific intent (*dolo específico*) and the requirement of effective patrimonial loss, as modified by Law No. 14.230/2021. Although rooted in legal analysis, the topic holds multidisciplinary

relevance due to its intersection with public administration, governance, and transparency mechanisms. The research analyzes the main forms of fraud in public bidding processes, emphasizing their impact on public finances and constitutional principles such as legality and morality. It also highlights the persistent severity of administrative misconduct in Brazil and the predominance of procurement fraud as a modality of improbity. The study concludes that strengthening internal and external control systems, along with greater societal awareness and demand for transparency, is essential to prevent and combat such illicit practices. Ensuring the proper and rigorous application of the Administrative Improbity Law remains crucial for the effective sanctioning of public agents involved in violations.

Keywords: Bidding processes. Administrative misconduct. Fraud.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
FADAT	Faculdade Dom Adelio Tomasin
Trad.	Tradutor
STJ	Superior Tribunal de Justiça

STF Supremo Tribunal Federal
LIA Lei de Improbidade Administrativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO9

2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

11

13

14

3 FRAUDES EM LICITAÇÕES: UMA PERSPECTIVA DA LEI Nº 14.230/2021

21

23

26

4 DESAFIOS DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES: DOLO ESPECÍFICO E A EFETIVA PERDA PATRIMONIAL

29

34

36

CONCLUSÃO

1 INTRODUÇÃO

A licitação é o procedimento administrativo usado pela Administração Pública para ser contratado serviços ou adquirir bens. O objetivo desse processo, é escolher a proposta que traga mais vantagem para o governo, assegurando a isonomia entre os participantes e observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e a probidade administrativa.

A licitação é uma garantia que as compras públicas sejam feitas de forma legal, ética e eficiente. Desse modo, no procedimento ela vai garantir que todos os fornecedores tenham as mesmas oportunidades de participar do processo. Os processos licitatórios contam com conjuntos de leis, voltado a favorecer uma adequada realização.

No entanto, vai existir a necessidade, a bem da efetivação dos preceitos protegidos por essa legislação, de que esses processos cumpram a totalidade das exigências advindas da lei, buscando pela transparência e a atenção aos objetivos da Administração Pública. A lesão aos princípios que regem os processos licitatórios representa claramente a conduta tipificada como improbidade.

A improbidade é considerada um comportamento contrário à honestidade, à ética e ao interesse público. É possível ser praticada por agentes públicos ou qualquer outra pessoa que infrinja a moralidade pública. Especificamente no que diz respeito a improbidade administrativa, pois ela é um descumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, principalmente o da moralidade administrativa, se entende por esse princípio um conjunto de valores que orientam o comportamento do agente.

Com a redação reformada da lei nº 14.230/2021, os agentes que causam as improbidades não mais responderão pelas condutas culposas, pois a lei vai exigir a comprovação do dolo, ou seja, que o agente agiu com vontade.

A efetiva perda patrimonial foi outra modalidade aplicada com essa reforma, entende-se que “ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da entidade pública”.

O presente trabalho tem como objetivo identificar a responsabilização por atos de improbidade administrativa nas fraudes em licitações públicas, discutindo os desafios na aplicação das sanções: o dolo específico e a efetiva perda patrimonial. De modo a identificar os aspectos legais e as posturas que têm a finalidade a prejudicar os princípios que norteiam a administração pública.

No processo metodológico foi utilizada uma pesquisa bibliográfica, onde foi analisada descritivamente tanto a legislação que é pertinente ao tema, como artigos científicos, revistas. Para isso foi elaborado estruturalmente um referencial em três capítulos. O primeiro acerca da Improbidade Administrativa no jurídico brasileiro, apresentando conceito, mudanças da redação da lei, as formas de responsabilização a esses atos e a violação aos princípios constitucionais. O segundo foi debatido sobre as fraudes em licitações públicas, a previsão legal e o combate a esse ilícito. O terceiro englobou os desafios nas aplicações das sanções advindas da alteração da lei nº14.230/2011, quais são o dolo específico e a efetiva perda patrimonial.

2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO

JURÍDICO BRASILEIRO

A improbidade administrativa é considerada uma ação reprovável feita por agentes públicos ou tendo outros envolvidos, causando danos à administração pública. Anterior a isso, a lei de improbidade era conhecida como a Lei n.º 8.429/92, mas desde sua mudança normativa se tornou a Lei n.º 14.230/21 e nela tiveram algumas mudanças, as principais que foram a exigência de dolo, que no caso, é a existência da intenção de praticar o ato.

A evolução histórica das normas sobre improbidade, ocorreu de modo considerado lento, mas ao passar de cada ano foi sendo possível perceber as leves alterações ocorridas no sentido da sua utilização, já que sua criação teve a intenção de ir contra a corrupção existente no estado brasileiro. A improbidade administrativa é um ato ilegal, considerado contrário aos princípios básicos da Administração Pública, que é cometido por agente público, no momento do exercício da função, cargo ou emprego, mas quem estiver praticando o ato ou se beneficiando da prática, pode estar sujeito a penalidades previstas na lei.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), improbidade administrativa “é o ato que ofende a moralidade administrativa, caracterizado pelo desvio de poder, violação dos princípios constitucionais e danos ao erário público ou enriquecimento ilícito do agente”

A comunidade jurídica reconhece atualmente a Lei de Improbidade Administrativa como um dos mais eficazes instrumentos de combate à corrupção e aos atos contra a probidade administrativa (Mendes; Carneiro, 2022).

Diante disso, percebe-se que a compreensão da improbidade administrativa vai muito além de um conceito jurídico, é um compromisso ético imprescindível para a preservação do interesse público e para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

2.1 As mudanças da Lei n° 8.429/1992 com as atualizações da Lei n° 14.230/2021

A improbidade administrativa é um assunto vigente no mundo há mais de 30 anos, mas seu tratamento normativo de modo mais organizado se deu na Constituição de 1988, e da Lei n.º 8.429/92. E, mais recentemente, com as alterações para a Lei n.º 14.230/21.

A LIA, portanto, veio regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, definindo os atos de improbidade administrativa que estão em desacordo com os princípios da administração pública, que causam enriquecimento ilícito ou danos morais ao patrimônio público. Ela também disciplinou o procedimento administrativo e a ação judicial para a

apuração e a punição às violações de suas previsões.

A improbidade administrativa é um tema central do Direito Administrativo, pois está diretamente relacionada aos atos de gestão pública, sendo essencial para garantir a proteção do patrimônio público e promover a ética na Administração. A Lei 8.429/1992, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), traz consigo diretrizes para responsabilizar agentes públicos e terceiros responsáveis em práticas ilícitas que tenha causado prejuízo a Administração pública. No ano de 2021, houve atualização normativa, com modificação da Lei n.º 8.429/92 por parte da Lei n.º 14.230/21, com algumas alterações para fins de uma melhor aplicabilidade.

Na redação anterior, a improbidade administrativa tinha em sua configuração que o agente público, deveria ter uma conduta que atentasse contra o erário ou aos atos do princípio da administração pública, sendo praticados mediante ação ou omissão, de modo doloso ou culposo, e não importava se existia a ação de culpa, ou não intencionalidade no ato praticado.

O termo improbidade administrativa se caracteriza por aquelas condutas dos agentes públicos contrárias aos princípios da Administração Pública e suas respectivas normativas, evidenciando ilícitos derivados de dolo que incorporam as espécies de improbidade administrativa estabelecidas na lei n.º. 8.429 de 1992. Então, quando o agente age de modo contrário à premissa que acompanha o seu cargo, a conduta é caracterizada como ímproba, pois vem carregada de ineficiência e contradições àquelas que deveriam integrar seus atos a partir de princípios valorados como a honestidade, moralidade e eficiência.

Nas palavras de Walber de Moura Agra (2017), o conceito de improbidade administrativa é uma forma de designar a corrupção administrativa, que é um fenômeno que afeta negativamente a Administração Pública e os princípios que a regem, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

No que compete às sanções aplicáveis aos agentes públicos por atos ilícitos, a Lei n.º 8.429/1992 sempre ocupou uma posição central. Contudo, as reformas introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 promoveram alterações significativas. Entre as mudanças mais importantes está a exigência do elemento subjetivo do dolo para a configuração dos atos de improbidade, e a redefinição das penalidades. Tais modificações tiveram como objetivo primário conferir maior segurança jurídica aos administradores públicos, mas também suscitaram debates intensos acerca da sua eficácia e do impacto real no combate à corrupção.

A lei n.º 8.429/1992, até a vigência da Lei n.º 14.230/2021, determinava três espécies de atos ímprobos: enriquecimento ilícito, lesão ao erário, atos que atentavam contra os princípios

da administração pública. Então era necessário a devida presença do elemento subjetivo dolo e, exclusivamente nos casos de atos que causavam lesão ao erário, podiam ser aceitos atos ímprobos que possuíssem somente o elemento subjetivo culpa.

Segundo Gajardoni (2021), a abordagem interpretativa passou por uma mudança significativa, adotando a posição de punir apenas atos dolosos, ou seja, aqueles em que há intenção clara de violar a norma por parte do agente público ou de quem interage com a Administração Pública.

A Lei de Improbidade Administrativa, demonstra a preocupação do legislador em tentar coibir a corrupção no âmbito administrativo, como afirma Di Pietro (2022). É, indiscutível que a inserção do princípio da moralidade administrativa na Carta Maior foi uma luz para demonstrar atenção com a ética na administração pública, propondo bases para a luta contra a corrupção e a ausência de punição na esfera pública.

No desenvolvimento da nova LIA, o legislador classificou os tipos de improbidade, de acordo com qual objetivo o sujeito ativo cometeu, e relativa ao tipo de dano causado no sujeito passivo.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2016), “a Administração Pública deve pautar-se pela moralidade, sendo a improbidade administrativa uma afronta a esse princípio fundamental”.

2.2 Responsabilização por atos de improbidade

Atualmente se tem no Brasil um grande interesse por parte dos cidadãos no que compete à Administração Pública e seus agentes, demandando por vezes mais transparência e responsabilidade para estes com seus atos, sendo um interesse ocasionado pelos diversos escândalos de corrupção que sempre acompanharam a trajetória da nação, exigindo assim uma maior responsabilização. Essa responsabilização por atos praticados contra a Administração Pública já estava prevista pela Constituição de 1988 em seu artigo 37, nos §4 e 5§.

Os atos do agente enquanto ocupante de suas funções em órgãos públicos, é inerente a ele a atribuição de responsabilidade às suas condutas. Caberá a responsabilização por omissão ou ação, principalmente nos casos em que suas ações violarem normas ou princípios da administração pública, pois compete ao agente a obrigação de responder pelos seus atos durante o exercício de suas atribuições. A responsabilidade, portanto, é pertencente à conduta dos agentes nas suas funções públicas.

Ainda sobre os efeitos da mudança do texto da lei nº 8.429/1992, o legislador retirou a legitimidade da Administração Pública lesada para o ajuizamento das ações de improbidade,

restringindo a legitimidade ativa ao Ministério Público.

Restou evidente que a Lei de Improbidade Administrativa faz parte de um sistema mais amplo de combate à corrupção, uma vez que o mesmo ato pode, muitas vezes, ser caracterizado em ambas as esferas, cível e penal, por mais que corrupção no que diz respeito ao tipo penal e improbidade sejam distintas.

Para Mororó (2020) a responsabilização civil dos gestores públicos envolvidos em licitações públicas tem como objetivo garantir a reparação de danos causados à administração pública em decorrência de ações ou omissões desses gestores durante o processo licitatório ou na gestão do contrato administrativo.

De acordo com Bittencourt (2016), a responsabilização administrativa é uma das formas de punição aplicadas a agentes públicos que cometem irregularidades ou ilegalidades no exercício de suas funções. Essa forma de responsabilização tem como objetivo garantir a correção dos atos praticados pelos agentes públicos e a proteção dos interesses da Administração Pública e da sociedade.

De acordo com o art. 1º da lei, o sistema se destina à responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa e à tutela da probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, tudo isso com o propósito de garantir a integridade do patrimônio público (Filho, 2023).

É importante destacar que a responsabilização administrativa não exclui a responsabilização penal e civil. Ou seja, o agente público que comete uma irregularidade ou ilegalidade pode ser punido em todas as esferas, tendo que responder por suas ações perante a Justiça penal, cível e administrativa (Bittencourt, 2016).

O sistema de responsabilização por atos de improbidade protege a probidade na estruturação do Estado e na execução de suas funções, que estabelece ao agente público, na gestão de bens públicos, o dever jurídico de agir com integridade, lisura, retidão, garantindo, com esse modo de ser e agir, a integridade dos bens públicos e sociais (PAZZAGLINI FILHO, 2022, p. 25).

2.3 Os princípios que regem a Administração Pública

Os princípios da Administração Pública nem sempre são observados, sendo habitual a prática de atos que afrontam sua integridade. Violações como por exemplo nepotismo, desvio de recursos públicos, fraudes em licitações e abuso de poder comprometem a legitimidade do Estado e geram consequências graves no âmbito jurídico, social e econômico.

A probidade administrativa, conforme Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2022), é a expressão da honestidade e da integridade na gestão pública. Etimologicamente, deriva do latim *probitate* (honestidade), sendo o oposto de *improbitate* (desonestidade).

Oliveira (2022) explica: “Etimologicamente, o vocábulo ‘probidade’, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade.”

No Direito Administrativo, os princípios são elementos fundamentais para a estruturação e orientação das normas que regem a atuação da Administração Pública. Conforme Mello (2022), o princípio é o mandamento nuclear de um sistema jurídico, irradiando-se por diversas normas e compondo-lhes o espírito, assegurando a coerência e a harmonia do ordenamento jurídico. Esses princípios funcionam como base para a correta compreensão e aplicação das normas, garantindo que a atuação estatal esteja em conformidade com os valores e diretrizes do sistema jurídico. Quando não há o cumprimento destes preceitos constitucionais, há a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, com a finalidade de fiscalização e sancionamento de atos que não seguem a moralidade e uma conduta ética.

Tratando-se de improbidade administrativa, o descumprimento desses princípios pode resultar em prejuízo ao erário, sendo considerado uma das mais graves formas de desvio de recursos públicos. O dano ao erário ocorre quando bens, verbas ou patrimônio público sofrem impacto negativo devido a ações fraudulentas, desvios, má gestão ou corrupção. Tais práticas comprometem diretamente a prestação de serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, além de enfraquecer a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

Configura atentado aos princípios da administração pública a divulgação de informação sigilosa obtida em razão do cargo ocupado, quando tal ato proporciona benefício por meio de informação privilegiada e pode colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado. Também se enquadram nessa caracterização: a recusa em publicar atos oficiais, salvo quando permitido por lei; a frustração da imparcialidade em concursos públicos ou processos licitatórios para benefício próprio ou de terceiros em casos graves, com prejuízo comprovado aos cofres públicos, podendo configurar dano ao erário; a omissão na prestação de contas com o objetivo de ocultar irregularidades; o descumprimento de normas de fiscalização e das condições estabelecidas entre a administração pública e entidades privadas; e a prática de atos de publicidade com recursos do erário que contrariem o disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal, com a finalidade de promover o enaltecimento pessoal do agente público.

A violação dos princípios da administração pública vai além das perdas financeiras, pois enfraquece a capacidade do Estado de servir à população. A falta de legalidade e moralidade favorece a corrupção, dificulta a fiscalização e a punição dos responsáveis. Além disso, o desrespeito à impessoalidade abre espaço para o clientelismo e favorecimentos, o que compromete a neutralidade das decisões do governo e eleva o risco de danos aos cofres públicos. A lei define que constitui ato que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Tratando-se da Administração Pública, há princípios já enraizados que a norteiam. Isso porque o reconhecimento desses princípios como normas gerais e fundamentais, é essencial para que haja a efetiva transparência, moralidade, eficiência e legitimidade dos atos dos agentes públicos no exercício de funções, para então assegurar a prevalência do interesse coletivo. Esses princípios são nomeados de modo que cada um traz sobre si fundamentos essenciais para o bom funcionamento da máquina pública: princípio da legalidade, princípio da impessoalidade, princípio da moralidade, princípio da publicidade, e princípio da eficiência.

O princípio da legalidade, é resumido como o dever dos atos que envolvem a Administração Pública de estarem submetidos às normativas vigentes, bem como a própria etimologia da palavra contida no princípio: legalidade, advinda da lei.

O princípio da impessoalidade carrega em si uma ideia de que o Estado jamais deve ter sua atuação baseada nos interesses particulares. A partir desse princípio, tem-se a concepção de que deve haver neutralidade nos atos da máquina pública, caracterizando assim uma espécie de proibição de tratamento discriminado ou com favorecimentos, prezando a isonomia e o interesse público. Advém do aspecto desse princípio a vedação de práticas como o nepotismo, devendo assegurar que as decisões administrativas sejam objetivas, focadas no bem coletivo.

O princípio da moralidade impõe e determina que a conduta do agente público deve ser baseada pela honestidade e probidade, tornando imprescindível que não apenas se deva cumprir a lei, mas também deva o agente agir com integridade no exercício de suas funções, respeitando valores éticos que sustentam a confiança da sociedade na Administração Pública, bem como priorizando o interesse coletivo. Garcia (2014) aponta que, sob determinados aspectos, a moralidade administrativa aproxima-se da boa-fé como regra de conduta, como um modelo, uma base a ser considerada.

O princípio da publicidade tem uma maior importância em relação à sua finalidade enquanto uma norma norteadora de conduta dos agentes: fiscalizar pela população e pelos

demais legitimados. É inerente tornar públicos os atos da administração, pois é pública a instituição. Dessa forma, com base nesse princípio, estabelece-se que os atos administrativos devem ser públicos, salvo as exceções previstas em lei. Isso garante que a sociedade tenha acesso às ações do poder público, promovendo a transparência e possibilitando a fiscalização. Como a transparência é a principal característica da publicidade, exige-se que as decisões, processos e atos da Administração sejam divulgados de maneira clara. Para tanto, é necessária a publicação de editais, licitações e contratos em diários oficiais ou em plataformas de fácil acesso.

Nesse sentido, ao tornar visíveis e transparentes as ações da Administração Pública, a publicidade funciona como um instrumento de combate à improbidade administrativa e à corrupção, uma vez que a transparência dificulta a prática de atos ilícitos, como o desvio de recursos, e facilita a identificação de irregularidades pelos órgãos fiscalizadores.

O princípio da publicidade é um dos pilares das licitações. Ele garante que a Administração Pública divulgue todas as informações relevantes sobre o processo licitatório, para que todos os interessados possam participar. A publicidade é importante para garantir a transparência e a lisura do processo licitatório. Ela permite que a sociedade fiscalize a Administração Pública e garanta que ela esteja agindo de forma legal e ética (Di Pietro, 2009).

O princípio da eficiência assegura mecanismos que permitem aos usuários acompanharem e estimular o aprimoramento da Administração Pública. A partir desse princípio, a Administração deve buscar a melhor utilização dos recursos disponíveis, alcançando os melhores resultados com o menor custo possível. Ele complementa outros princípios, como o da legalidade e o da moralidade, formando a base de uma gestão pública responsável. Meirelles (1998) o define objetivamente como a obrigação de todo agente público de realizar suas funções com rendimento funcional, perfeição e presteza, com visa ao interesse coletivo.

Ligado a esse princípio, é indispensável que estejam presentes características como a celeridade e a qualidade, pois, além de os atos precisarem ser realizados de forma mais econômica, devem demandar menos tempo e, ao mesmo tempo, garantir um bom desempenho, assegurando sua qualidade.

3 FRAUDES EM LICITAÇÕES: UMA PERSPECTIVA DA LEI Nº 14.230/2021

A competência para legislar sobre as normas gerais de licitações e contratos administrativos é privativa da União, tendo em vista o inciso XXVII do art.22 da Constituição Federal de 1988. Em primeiro momento, essa atribuição foi exercida pela promulgação da Lei nº 8.666/1993, que estabeleceu a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, que veicula as normas gerais obrigatórias.

A lei nº 8.666/1993 representou um avanço significativo na regulamentação dos processos licitatórios brasileiros. Ela estabeleceu normas para a realização adequada de licitações e contratos administrativos, com o objetivo de garantir a transparência, igualdade entre concorrentes e a uma maior economia na aplicação dos recursos públicos.

Essa lei ficou em vigor por 28 anos, delimitando, dentre outras matérias, as modalidades de contratação. Apesar de ter representado um marco, apresentava limitações que foram corrigidas com a aprovação da nova Lei de Licitações 14.133/2021, visando uma otimização e modernização do processo licitatório, buscando maiores transparências e combate a corrupção. Assim, o principal foco dessa nova lei é atender demandas da sociedade por um serviço público mais eficiente e eficaz.

A licitação é um processo administrativo, instaurado e conduzido pela Administração Pública e caracterizado por procedimento administrativo disciplinado por normas gerais e regulamentares e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica. Envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos que permite aos particulares interessados apresentarem-se à Administração Pública, competindo entre si de forma isonômica.

O processo licitatório tem como objetivo selecionar, dentre vários concorrentes de cada setor, a proposta mais favorável à administração pública em termos de preço e qualidade. (Britto, 2022, p. 19).

Um ponto importante ressaltado por Thamay (2021) é que o processo de licitação pode ser feito de várias formas, dependendo da modalidade escolhida pela administração pública. As modalidades mais comuns são a concorrência, o concurso e o leilão. Cada modalidade tem suas particularidades em relação às exigências de habilitação, critérios de avaliação, prazos e demais procedimentos.

Na realidade, toda e qualquer política pública depende de uma licitação, desde a construção de escolas, pavimentação asfáltica, compra de medicamentos, merenda escolar, peças de veículos, contratação de serviços terceirizados, dentre outros.

Conforme argumentado por Meirelles (2007), a licitação consiste na escolha da proposta que oferece mais vantagens para a Administração, dentro dos parâmetros legais. Esse procedimento também se estende à alienação de bens que não mais servem ao interesse público, sendo assim, um mecanismo fundamental para garantir a eficiência no uso dos recursos públicos, sempre com base nos princípios estabelecidos pela legislação vigente.

Para executar suas múltiplas funções, o Estado frequentemente precisa de bens e serviços do setor privado, o que o leva a firmar contratos. A lei não poderia deixar a escolha desses contratados ao critério pessoal dos gestores, pois isso abriria portas para negociações entre agentes mal-intencionados e particulares, gerando contratos impróprios e danosos ao interesse público. Para evitar isso, foi estabelecido um processo de seleção baseado na objetividade e isonomia, conhecido como licitação, que hoje é regido pela Lei nº 14.133/2021.

Nesses procedimentos licitatórios, o ente público manifesta por meio de edital sua necessidade e assim, empresas e pessoas com interesse em atender essas necessidades podem participar do procedimento, sabendo antecipadamente quais são as regras a serem cumpridas (Mello, 2010, p. 524).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabelece um conjunto de regras e diretrizes para as contratações públicas no Brasil, visando garantir a eficiência, a transparência e a integridade desses processos. Dentro desse contexto, a lei também define uma série de condutas consideradas infratoras, que podem levar à aplicação de sanções administrativas, civis e penais aos envolvidos (Brasil, 2021).

É importante ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 busca promover um ambiente de contratações públicas mais íntegro e eficiente, e a identificação e punição das condutas infratoras são fundamentais para alcançar esse objetivo. As sanções aplicáveis variam de acordo com a gravidade da infração e podem incluir multas, advertências, impedimento de contratar com a Administração Pública, e declaração de idoneidade.

Essa lei foi criada no plano infraconstitucional para garantir a transparência e a competitividade na administração pública. Contudo, a fraude em licitações tornou-se um problema frequente, prejudicando a integridade desses processos e impedindo que a Administração Pública alcançasse seus objetivos principais.

Meirelles (1990, p.22) define licitação como “o antecedente necessário do contrato administrativo (...) é apenas um procedimento administrativo preparatório do futuro ajuste”; mais à frente o mesmo autor conceitua que “é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

De acordo com Cunha (2021) a licitação é um procedimento utilizado para que a Administração Pública possa contratar serviços ou comprar bens, e esta contratação deve ser realizada através de um procedimento impessoal, imparcial e isonômico, uma vez que esta é regida pelos princípios da impessoalidade, indisponibilidade e do interesse público, dentre outros, e por estes motivos a contratação não pode ser feita de qualquer maneira, e o procedimento adotado deve permitir e assegurar a igualdade de oportunidades para todos os

interessados na disputa.

3.1 Previsão legal

A lei nº 14.133/2021, ao substituir a antiga Lei nº 8.666/1993, promoveu significativas inovações no âmbito das licitações e contratos administrativos no Brasil. Segundo Mazza (2022), as principais mudanças incluem a eliminação da improbidade culposa, a ampliação do prazo prescricional para oito anos e a previsão intercorrente de quatro anos. Tais alterações visam reforçar o controle e a responsabilização dos agentes públicos, garantindo uma maior eficiência na administração pública, o que reflete, o comprometimento do Estado com a modernização dos processos de contratação.

As contratações públicas geram oportunidades econômicas para os particulares. Por isso, devem ser abertas a todos, desde que atendam aos interesses públicos. No Brasil, a licitação tem relevância fundamental para o direito administrativo. Isso significa que, em regra, os contratos públicos devem ser precedidos de licitação. A licitação é necessária para garantir a impessoalidade, a moralidade, a eficiência e a economicidade na contratação de obras, serviços, compras e alienações. Em outros países, como a Argentina, a licitação é uma exceção. Isso significa que os contratos públicos só são licitatórios quando a lei expressamente o exige. Essa diferença de regime jurídico tem origem nas diferentes concepções de direito público e direito privado nos dois países (Capágio; Couto, 2022).

Esse novo regime licitatório introduz medidas para assegurar a transparência e a eficiência nos procedimentos de contratação pública. Para Pietro (2022), o destaque da nova legislação é a obrigatoriedade da utilização de ferramentas digitais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que centraliza todas as informações relativas às licitações e contratos administrativos. Essa plataforma digital visa não apenas a facilitar o acompanhamento das contratações, mas também a reduzir as oportunidades de corrupção e fraudes, ampliando a participação cidadã e o controle social sobre os atos da administração pública.

“Para que a Administração Pública Direta e Indireta possa realizar compras, contratação de serviços, obras, alienação de bens e celebração de contratos, é necessário, obrigatoriamente, que ocorra um procedimento seletivo prévio, denominada licitação.” (Santos, 2023, p. 529).

A licitação deve ser entendida não apenas como uma ferramenta para a aquisição de bens e serviços por parte de entes estatais, para além disso, ela deve ser com um mecanismo de prevenção à corrupção, uma vez que cria procedimentos, que se satisfeitos e principalmente

fiscalizados, levarão a escolha da melhor proposta, sem considerar quem é a pessoa a qual se contratará (Bandeira, 2004).

Mais um ponto relevante com essa nova legislação é a criação de mecanismos mais rigorosos para a prevenção de condutas que podem ser catalogadas como atos de improbidade administrativa e corrupção, segundo a legislação respectiva. Silva (2022) desataca que a nova lei estabelece um planejamento mais criterioso das contratações, com análise prévia de riscos e foco em gestão por resultados, o que visa desse modo aumentar eficácia dos processos licitatórios. Dessa forma, a administração pública busca não apenas eficiência nos gastos, mas também a responsabilização mais severa em casos de desvio de conduta.

A Lei de Licitações, ao regular esses processos, atua como um mecanismo de prevenção e combate a práticas fraudulentas. Segundo Brasil (2021), as normas licitatórias têm como objetivo garantir que os processos de contratação pública ocorram de forma transparente e eficiente, sendo a licitação um dos pilares da boa governança pública. A utilização de ferramentas como o pregão eletrônico e o Portal Nacional de Contratações Públicas são exemplos de inovações que reforçam a fiscalização e o controle social sobre as atividades da Administração, promovendo maior integridade nas contratações.

O objetivo do procedimento licitatório visa resguardar a correta utilização dos recursos públicos, os quais devem ser repassados as empresas ou particulares, que sejam os vencedores dos certames licitatórios, o qual sobrepõe um estrito cumprimento de deveres, estabelecidos previamente e com ampla divulgação e transparência, sem qualquer favorecimento ou irregularidade, que impeça a lisura e a transparência do processo.

Os atos de improbidade administrativa, por outro lado, são definidos como condutas que violam os princípios da Administração Pública, como legalidade, moralidade e eficiência, e que resultam em enriquecimento ilícito ou danos ao erário. Esses atos são regulados pela Lei nº 8.429/1992 e pela Lei nº 14.133/2021, as quais estabelecem procedimentos específicos para licitações e contratos públicos.

Para Pietro (2022), as sanções impostas por atos de improbidade são predominantemente cíveis e incluem a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o poder público. Importante destacar que, embora os atos de improbidade possam corresponder a crimes, as sanções cíveis são aplicadas independentemente da ação penal.

Conforme Brasil (2021), atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito,

prejuízo ao erário ou violação dos princípios da administração pública são passíveis de punição.

Segundo Mazza (2022), agentes públicos que cometem tais infrações podem ser submetidos a uma variedade de sanções, incluindo ações civis para reparação de danos, processos penais e processos administrativos. Tais processos podem culminar em penalidades como advertência, suspensão e demissão, conforme o tipo de infração cometida.

No Brasil, embora a legislação imponha os devidos mecanismos para impedir fraudes em licitações públicas, escândalos de corrupção acabam acontecendo. Isso se explica porque, geralmente, a checagem de licitações públicas é realizada através de um monitoramento em tempo real e de forma manual. Ou seja, todo o processo licitatório é devidamente acompanhado desde a publicação do edital até que seja firmado e executado o contrato, e verificado o cumprimento do objeto que foi licitado por pessoas. Entretanto, essa inspeção manual requer tempo e uma grande mobilização de recursos humanos. Portanto, combinar perícia humana com sistemas computacionais é essencial.

3.2 Fraude no Processo Licitatório

A fraude em processos licitatórios representa uma das principais formas de corrupção, sendo caracterizada pelo ajuste prévio entre concorrentes ou pela manipulação dos editais, com o objetivo de beneficiar determinados participantes. De acordo com Dias (2020), essa prática lesa o erário e compromete a qualidade dos serviços públicos, uma vez que os contratos muitas vezes são executados de forma ineficiente. Além disso, a corrupção sistêmica, caracterizada pela repetição desses atos fraudulentos em diferentes níveis da administração, enfraquece as instituições democráticas ao criar uma cultura de impunidade.

Fraudes, em sua essência, envolvem atos ilícitos com o intuito de obter vantagens indevidas, utilizando métodos desonestos que prejudicam outra parte envolvida. No contexto das licitações públicas, tais fraudes podem ocorrer por meio do direcionamento de editais, combinação de preços entre concorrentes ou superfaturamento de contratos.

As fraudes nas licitações podem ocorrer em qualquer fase no processo, (interna ou externa), podendo, inclusive, ocorrer na homologação e assinatura do contrato ou ainda, na execução do serviço ou entrega do bem, isso evidencia o quanto é imprescindível a observação e respeito aos princípios da administração pública e aos princípios das licitações, assim, “as fraudes enfrentadas nos processos licitatórios, se dão em virtude de um procedimento inadequado” (Nunes, 2020, p.9).

A fraude licitatória pode ser entendida como qualquer ação ou conluio que vise frustrar ou manipular o caráter competitivo de um procedimento de licitação ou da execução de contrato dela decorrente, com o objetivo de obter vantagem indevida para si ou para terceiros.

Práticas como conluio entre concorrentes, superfaturamento e manipulação de contratos afetaram a eficiência do uso de recursos públicos, distorcendo a finalidade das licitações e causando prejuízos econômicos e sociais. Diante disso, a adoção de práticas de compliance tornou-se essencial para reforçar os controles interno e externo, incentivando a ética e a integridade como forma de prevenir fraudes.

Esse procedimento é essencial para a formalização de uma contratação entre o particular e o ente público, porém o que deveria ocorrer em igualdade de condições, com transparência, eficiência, legalidade, moralidade, impessoalidade, com disputas mais vantajosas e dentro dos preceitos e normativas legais. No entanto, muitas vezes estão sujeitas a irregularidades e crimes, e isto se deve ao fato de que a Administração Pública compra muito, figurando como um importante atrativo para pessoas desvirtuadas.

As fraudes nas licitações públicas são habitualmente veiculadas na mídia nacional como sendo umas das principais causas de dano ao erário existente na Administração Pública. Elas podem ocorrer com o emprego de corrupção de servidores, pelo ajuste prévio entre os licitantes ou mesmo pela fraude de documentos para participação em certames.

De acordo com Osório (2015), ‘fraude’ é a conduta que busca iludir ou ludibriar outrem, com o objetivo de obter vantagem ilícita, mediante meios fraudulentos ou enganosos, ferindo princípios éticos e legais. Isso pode ocorrer em diversos contextos, incluindo processos licitatórios, contratos administrativos, entre outros.

Britto (2022) menciona que o Brasil é hoje o palco do maior esquema de corrupção, lavagem de dinheiro e peculato da história da república, sendo que muitos funcionários do governo usam suas habilidades para fins ilegais e privados, motivados por interesses egoístas, e que violam o princípio de que o interesse público é superior ao interesse privado.

Menciona Farina (2023) que no Brasil, há grande necessidade das relações contratuais envolvendo a Administração Pública e o particular, e quando concretizadas, estas se tornam um meio passível de cometimento de ilícitos, e para coibir essas condutas criminosas, inicia-se um trabalho nas disposições legais contidas na Lei nº 8.666/1993, porém essa legislação, no entanto, teve suas disposições penais revogadas em face da promulgação de novo diploma, a Lei n. 14.133/2021, que trouxe diversos patamares novos e maiores para as penas cominadas aos crimes de licitações.

Silva (2023) menciona que as licitações públicas são uma porta aberta para condutas de má fé, pois diversas vantagens podem ser adquiridas através das manipulações das licitações, e com a reformulação da legislação e a edição da Nova Lei de Licitações, trazendo novamente para o Código Penal os crimes relacionados às licitações públicas, o Direito Penal toma grande parte no processo de conter as ameaças ao Poder Público, tendo que administrar da melhor forma possível os crimes e os criminosos, buscando melhorar a atuação e o combate aos crimes em licitações públicas.

Bertonici (2024) assevera que a Lei nº 14.133/2021 trouxe mecanismos mais rigorosos de controle e punição, entre estes a previsão de sanções administrativas mais severas para empresas e indivíduos envolvidos em irregularidades em processos licitatórios, e isso é resultado de uma maior preocupação em coibir a corrupção e de se promover a transparência e a integridade nas contratações públicas, onde os princípios administrativos envolvidos sejam devidamente respeitados.

As licitações são procedimentos essenciais para a Administração Pública e englobam todos os entes federativos, União, Estados e Municípios, e quando estas não ocorrem dentro dos ditames legais, temos a ocorrência dos crimes licitatórios, que são um campo complexo do direito penal, e que envolvem fraudes e corrupções.

São várias as ilegalidades que podem ser cometidas no procedimento licitatório, até porque, quando a contratação pública desrespeita o que é estabelecido pela nova Lei de Licitações ela está facilitando a ocorrência de alguma prática de corrupção. (Cunha, 2021, p. 13).

Destaca Silva (2024) que no âmbito penal, o Código Penal de 1940, tipifica atos fraudulentos como crimes contra a Administração Pública, configurando essas como infrações graves, e o art. 337-F do Código Penal, introduzido pela Lei nº 14.133/2021, prevê que fraudar, em prejuízo da Administração Pública, um processo licitatório ou o contrato, configura crime, estabelecendo punições que visam preservar a moralidade pública.

A fraude em licitações públicas tem comprometido a eficiência e a integridade dos processos de contratação na Administração Pública, prejudicando a aplicação dos recursos públicos e desvirtuando os princípios do art. 37 da Constituição Federal. (Silva, 2024, p. 1).

Quando se trata de fraude em licitações, o sujeito ou criminoso, manipula o processo licitatório, com o intuito de obter uma vantagem indevida para si ou para outrem, e quem sai prejudicado são os cofres públicos, pois ocorre uma distorção da competição ou das condições do certame, e como uma das vantagens da licitação é a competição, onde se busca a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com a fraude esta deixa de existir.

Para Britto (2022) a fraude recorrente em licitações é hoje um dos problemas mais frequentes enfrentados pelas administrações públicas, mais frequentemente em nível municipal, pois muitas vezes levam em conta a falta de métodos repressivos e de fiscalização, devido à falta de servidores qualificados e de mecanismos de combate ao crime.

A fraude em licitações é uma conduta enganosa, mentirosa, que altera a verdade dos fatos, incorrendo a Administração Pública em sérios prejuízos e danos ao erário. Ela pode ser concretizada por várias condutas criminosas, que vão desde um direcionamento em um edital de licitação, praticado por um servidor público, como por um conluio entre licitantes, que podem forjar uma falsa disputa, ou seja, eles fazem uma simulação de competição, quando na realidade o vencedor já está certo.

A fraude em licitações é uma falta administrativa que causa danos às finanças públicas (art. 10 da Lei 8.492/92). Os golpistas não respeitam os princípios de licitação, principalmente porque não aderem aos princípios de objetividade e publicidade.” (Britto, 2022, p. 26).

De acordo com Júnior (2023) as fraudes em processos licitatórios, adulteram o caráter competitivo do processo licitatório, cujo objetivo é obter vantagens ilícitas com o resultado do certame. A descoberta dessas fraudes, não é algo fácil, pois depende de autoridades competentes que realizem uma intensa investigação.

Os crimes licitatórios, incluindo fraudes e atos de corrupção, geram graves danos tanto ao patrimônio público quanto à sociedade em geral. A população, como beneficiária direta das contratações governamentais, sofre as consequências de forma imediata. Isso se manifesta na falta de serviços essenciais, como atendimento médico, medicamentos, merenda escolar, uniformes e infraestrutura urbana adequada, como pavimentação e iluminação.

3.3 Combate a fraudes em licitações

Para reduzir fraudes nos processos licitatórios é importante fortalecer o controle interno da administração pública. Este controle deve ser eficiente, abrangendo não só a execução da despesa, mas também a utilização dos recursos. Além disso, é importante que o controle externo da licitação seja exercido por diferentes órgãos e pela sociedade civil (Affonso, 2004).

Para coibir as irregularidades e impropriedades na atividade de licitação, a atuação integrada dos órgãos de controle (CGU, TCU, CGE, Controladorias Municipais) é fundamental para produzir resultados mais efetivos no combate à corrupção.

Além dessa importante atuação dos órgãos de controle, o enfrentamento da corrupção

em licitações pode ser fortemente aperfeiçoado à medida em que os servidores que atuam diretamente no processo (agentes de contratação, pregoeiros, comissão de licitação, orçamentista, demandante, parecerista jurídico, autoridade competente) se encontrarem adequadamente preparados para prevenir, detectar e remediar possíveis condutas fraudulentas no certame.

Antes mesmo que possa haver alguma aplicabilidade de punição a quem cometer fraudes e erros no decorrer do procedimento licitatório, é necessário também que a Administração Pública procure agir por meio de medidas preventivas e, orientações para gestores e agentes públicos com o objetivo de que sempre haja uma profissionalização e, aprimoramento de técnicas aos responsáveis pela condução desse certame.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a importância do controle ao prever mecanismos de transparência e ao estabelecer a necessidade de os órgãos de controle terem acesso irrestrito aos documentos e informações relativos aos processos licitatórios (art. 169).

A regra geral para a administração pública é que todo contrato deve ser precedido por uma licitação. Além disso, é responsabilidade do poder público fiscalizar a execução desses contratos para prevenir irregularidades. Contudo, se não houver uma colaboração eficaz entre o setor público e o privado para combater a ilegalidade, o processo de licitação pode ser alvo de fraudes, o que abre caminho para a corrupção. Como forma de combater e coibir esses crimes, houve a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a inclusão dos crimes licitatórios diretamente no Código Penal, reforçando o compromisso do ordenamento jurídico em combater essas condutas reprováveis.

Não se deve tolerar que certos indivíduos, sejam eles agentes públicos ou entes privados, obtenham benefícios próprios em prejuízo dos cofres públicos e da coletividade. Atenta a essa questão, a Constituição Federal de 1988 instituiu diversos dispositivos destinados a coibir a imoralidade no âmbito da Administração Pública, servindo como ferramentas para a sua fiscalização e controle.

A responsabilização desses agentes fraudadores é indispensável para garantir a integridade do sistema de contratações públicas e evitar prejuízos ao erário e à sociedade em geral. A punição dos envolvidos em atos ilícitos também serve como um importante mecanismo de desestimulação, evitando que novas fraudes sejam cometidas.

A grande maioria das fraudes em licitações poderia ser prevenida, até mesmo detectada antes que ocorra e traga maiores prejuízos ao correto andamento da licitação. Mas, se encontra diversas vezes o despreparo ou inocência dos agentes fiscalizadores ou de controle da administração não permitem que identifiquem a presença dessas condutas desonestas, por

serem enganosas e, por muitas vezes, sutis.

Por essa razão, a participação social é um fator muito importante e consciente no combate às fraudes nas aquisições públicas, pois o interesse por parte da população de observar a boa utilização dos tributos torna-a legítima interessada na fiscalização dos gastos públicos.

Os métodos de controle por meio da população e dos órgãos de fiscalização são de fundamental importância para o combate às fraudes, pois, nem sempre o Estado tem a capacidade de avaliar cada ato dos milhares de gestores públicos existentes no Brasil.

Todos os atos do governo são públicos, salvo quando houver disposição em contrário e desde que devidamente fundamentado. Assim, qualquer cidadão pode requer à Administração que se pronuncie sobre as compras efetuadas, solicitando os valores, as empresas vencedoras, as pesquisas realizadas no mercado, dentre outras.

A transparência e o acesso à informação ajudam a combater a corrupção e ajudam a promover uma administração pública mais eficiente e responsável. Como citado por Meirelles (2015), o ato mais afrontoso aos princípios básicos da administração e causador de prejuízos à sociedade é a corrupção no exercício da função pública.

A Lei 14.133/2021, licitações surgiu com objetivo de trazer melhorias significativas, combater os fraudes e corrupções, trazendo transparências e facilidades para ter uma abrangência em competição, ao ter essas mudanças que geraram processos mais concisos, eficientes e rápidos, como é mostrado por exemplo com a inversão das fases da habilitação e julgamento, ao realizar primeiramente o julgamento das propostas e depois analisar a documentação que habilitam a empresa.

Em resumo, a nova Lei de Licitações representa um importante avanço no que diz respeito a garantia, transparência e a eficiência nas contratações públicas. Mas, é necessário que haja uma efetiva responsabilização dos agentes fraudadores para que essa legislação seja de fato eficaz e contribua para o desenvolvimento do país.

Para Rocha (2021), é importante ressaltar que, apesar dos avanços realizados ao longo dos anos, ainda existem desafios a serem enfrentados no contexto das licitações no Brasil. A corrupção, a burocracia, a falta de transparência e a lentidão nos processos continuam sendo obstáculos a serem superados. A adoção de tecnologias digitais, a ampliação dos mecanismos de controle e punição de irregularidades e o fortalecimento dos órgãos de fiscalização são medidas necessárias para garantir um sistema de licitações eficiente e transparente no país.

Os portais de transparência são exemplos de ferramentas fundamentais que permitem à população acessar dados sobre orçamento e uso dos recursos públicos, promovendo desse modo o controle social e ajudando na identificação de irregularidades. Além disso, também existem

canais de denúncia e ouvidorias que incentivam a participação cidadã, permitindo relatar problemas, sugerir melhorias e cobrar ações do poder público. Tais mecanismos fortalecem a prevenção à improbidade, protegem o patrimônio público e garantem integridade na gestão.

Desse modo fica claro a necessidade de intensificar a investigação, a vigilância constante, o aprimoramento dos mecanismos de controle e a colaboração entre os diversos órgãos fiscalizadores, como Ministério Público, controle interno, polícias, visando combate.

4 DESAFIOS DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES: DOLO ESPECÍFICO E A EFETIVA PERDA PATRIMONIAL

4.1 O dolo específico como elemento essencial da improbidade administrativa

O ilícito doloso e sua exigência nos atos de improbidade administrativa é uma característica específica da nova redação da Lei nº 14.230/2021 para de fato se ter a configuração e responsabilidade do agente. Anteriormente a isso, a Lei nº 8.429/1992 previa improbidade culposa. No sistema atual a lei é clara quando se fala de dolo.

Para o STF e o STJ, o dolo, conforme a recente alteração legislativa, deve ser específico, ou seja, deve estar presente na conduta a intenção real do agente público de obter vantagem ou benefício indevido para si ou para terceiros, em detrimento da Administração Pública.

Anteriormente, bastava a constatação do dolo genérico, caracterizado apenas pela vontade de praticar o ato. Assim, a comprovação do dolo específico exige uma análise mais aprofundada, que envolve a demonstração da existência da conduta ilegal, da intenção do agente em realizá-la e da efetiva finalidade de obter proveito ou benefício indevido no exercício da função pública.

O dolo está ligado com a figura da má-fé, onde no caso em questão se entende pela vontade do agente ao realizar determinado ato de maneira danosa, por algum interesse individual ou uma vontade adversa a da Administração Pública.

Segundo Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2022): “O dolo deve ser analisado a partir das circunstâncias concretas, exigindo-se prova inequívoca da intenção do agente público em violar a legislação.”

Na redação anterior da LIA, bastava apenas a demonstração de culpa para a configuração de improbidade, nos casos de lesão ao erário, ou de dolo genérico. Tendo sido modificado com a chegada da nova lei, ao definir dolo como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10º e 11º da Lei nº 14.230/2021.

O elemento subjetivo do dolo sempre foi o requisito essencial para a caracterização dos atos de improbidade administrativa. Contudo, a Lei nº 14.230/2021 promoveu uma alteração crucial, notadamente no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Esta mudança estabeleceu o dolo como a única modalidade aceita para a configuração dos atos ímprobos. Isso implicou a extinção da modalidade culposa que, na redação original do dispositivo legal, era admitida para os atos que causassem prejuízo ao erário. Assim, a reforma unificou o requisito subjetivo, exigindo o dolo para todos os tipos de improbidade.

Desse modo leciona Justen Filho (2022) que:

Um dos Núcleos da reforma promovida pela Lei 14.320/2021 consistiu em afirmar que a improbidade somente se configura nos casos de conduta dolosa. O elemento subjetivo do tipo da improbidade é o dolo. Isso significa a consciência do sujeito quanto a antijuridicidade de sua vontade de praticar a ação ou a omissão necessária a consumação da infração.

Com isso, observa-se que após essa reforma a improbidade não é meramente caracterizada por uma decorrência de um dano ao erário, ou algum princípio da administração pública. Deve estar presente esse elemento subjetivo dolo, em que fica evidente a vontade torpe do agente.

A improbidade administrativa é um ato ilegal caracterizado pela intenção do agente. Anteriormente, a lei permitia que a improbidade fosse cometida por negligência, por exemplo, mas a lei nº 14.230/2021 eliminou essa possibilidade. Agora, a lei exige que a improbidade seja cometida intencionalmente, seja por ação ou omissão (Nohara, 2022).

Após essa mudança de requisito para caracterização de atos ímprobos, exigindo a comprovação do dolo específico e de prejuízo patrimonial como desvio ou apropriação de recursos públicos, faz-se necessária a conduta omissiva dolosa do agente público, em todas as hipóteses legais para a configuração da improbidade administrativa, conforme a redação dada pela Lei nº 14.230/2021 que modificou a Lei nº 8.429/1992 passou a exigir a consciência da ilicitude do comportamento, deixando expresso que o elemento subjetivo característico da improbidade é de tamanha importância, na medida em que não se pode confundir ilegalidade com improbidade.

Desse modo, a comprovação que vai se exigir é a vontade que houve do agente público de realizar o ato, para a correta tipificação da lei. Com essa mudança legislativa o objetivo é enquadrar o agente desonesto e com vontade de lesar e descumprir a lei. Com a retirada do ato de improbidade decorrente definido por culpa do agente, o elemento subjetivo continua um dos elementos de necessária investigação ao tratar-se da improbidade.

O ato administrativo tornou-se uma conduta funcional dolosa do agente público adequadamente tipificada na lei, com fins ilícitos e com meio de adquirir proveito ou vantagem de modo indevido para si ou para outrem ou uma entidade. Então, a principal mudança foi a exigência do dolo, fazendo os agentes públicos deixarem de ser responsabilizados por danos causados pela negligência ou imperícia, não podendo ser configurados como improbidade, sem a certeza do dolo.

O dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade (Gajardoni; Cruz; Favreto, 2022).

O elemento subjetivo requer que o agente público tenha consciência da ilicitude de sua conduta e atue com a intenção deliberada de causar danos ao erário ou de violar os princípios da administração. Assim, a presença do dolo específico torna-se indispensável para a configuração do ato de improbidade, pois evidencia a má-fé do agente e sua plena consciência quanto ao caráter ilícito de seus atos. A legislação recente reforçou essa exigência, tornando-a condição essencial para a caracterização da improbidade administrativa. Dessa forma, é imprescindível demonstrar que o agente agiu ciente das consequências prejudiciais de sua

conduta, uma vez que a aplicação efetiva das sanções depende da comprovação desse elemento subjetivo.

Com efeito, não basta mais, segundo correta interpretação da LIA, alegar que um ato é doloso, ou demonstrar que é ilegal. Sob o regime do novo diploma, é necessário se demonstrar a má-fé uma intenção de lesar, alguma forma de conluio entre agentes (Gajardoni; Cruz; Favreto, 2022).

Para eliminar quaisquer dúvidas ainda existentes, o legislador foi categórico ao determinar que a “[...] ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”, segundo art. 17-C, § 1º da lei reformada (BRASIL, 1992, online).

Desta maneira, o ato de improbidade administrativa teve sua redefinição a partir do elemento subjetivo em dois aspectos. O inicial é que foi eliminado que possa ser praticado por a título de culpa, devendo assim ser considerado consciência e voluntariedade do agente. O segundo trata que o dolo deve ser oriundo a uma finalidade, o agente que pratica ato ilícito tipificado na LIA deve fazê-lo dolosamente, ensejando um resultado ilícito também qualificado em lei.

Evidente que a culpa não integra mais o elemento subjetivo da improbidade da lei nº 14.230/2021, restando assim o dolo como único elemento subjetivo, para qual a duas distintas concepções possíveis para fundamentar essa imputação subjetiva da improbidade administrativa, nas quais pertencem ao Direito Civil e Direito Penal. Desse modo, fica evidente que foi abandonado o simples dolo genérico reconhecido pela jurisprudência nacional em anos anteriores para definir improbidade.

A exigência do dolo específico pela improbidade marca a redefinição do ato de improbidade administrativa a partir do ano de 2021. Essa mudança diz respeito não apenas ao elemento subjetivo do agente, mas também do próprio tipo ilícito, que passar a indicar o *animus* que dar o Norte na ação, ou seja, a intenção do agente. A importância da demonstração do especial fim de agir, ou seja, o intuito que se dirige a vontade do agente, permite discutir se ele agiu de má-fé, abusando das prerrogativas originadas do exercício do *munus* público, daquele que o faz de boa-fé e que eventualmente poder cometer equívocos. No que compete a conduta a ser sancionada, não apenas devendo ser típica, mas também revestida e comprovada de má-fé pela prova da intenção.

Nesse sentido, Costa e Barbosa (2022) afirmam que, no tipo da improbidade, é necessário que o agente público deseje praticar a conduta ímproba e alcançar determinado resultado, sendo insuficiente, por exemplo, assinar documento sem realmente conhecer seu teor.

Especialmente a respeito do dolo específico na LIA a partir da Lei n.º 14.230/2021, Castilho explica que, ao tratar da má-fé, requisito para a configuração do ato ímprobo, é um erro procurá-la na mente do agente público, por um viés psicológico, sendo necessário, na verdade, procurá-la nas condutas externadas pelo sujeito. A má-fé, a intenção de buscar o resultado ilícito, deve ser observada nos atos praticados, sendo inútil perquirir desejos mentais ou psicológicos, íntimos do sujeito (2022, p. 65-66).

Dessa forma, a intenção do legislador em limitar o alcance da Lei de Improbidade Administrativa para atingir apenas o agente que dolosamente age com a má-fé, com más intenções, embora ainda permaneça um desafio para o legitimado ativo à ação de improbidade demonstrá-las nas fases instrutórias do processo em comparação a redação anterior.

A obrigação de demonstrar-se o elemento subjetivo especial do tipo na ação de improbidade consolida o ato ímprobo como uma manifestação de má-fé e de desonestidade do agente. É um ponto crucial que delimita a definição do ato ímprobo não apenas pelo dolo, ou seja, vontade livre e consciente de praticar-se um ato.

O ímprobo será aquele que não apenas queira e se disponha a uma conduta, mas que busque o resultado reprovável, desprezível, frente ao interesse público, buscando um resultado tipificado em lei, manifestando sua intenção desonesta, contrariando seu dever de buscar a atuação pública correta.

Complementando, o §2º, do artigo 1º, da Lei nº 8.429/92, dispõe: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”.

De acordo com Leite:

O dolo é o elemento subjetivo pelo qual é possível aferir a volição do agente, ou seja, a sua determinação em atingir com a sua conduta o resultado típico descrito no preceito legal proibitivo, noutras palavras, o agente almeja alcançar o desvalor presente na norma incriminadora (LEITE, 2016, p. 22).

Assim, restou claro que o novo regime jurídico da Lei de Improbidade admite exclusivamente o dolo específico como elemento subjetivo do ato ímprobo, afastando a mera presença de dolo genérico. A simples improbidade administrativa sem o dolo e uma imoralidade qualificada não é suficiente para caracterizar a improbidade.

A comprovação do dolo é considerado um dos maiores desafios na aplicação da atual Lei de Improbidade Administrativa. De modo contrário da culpa, que pode ser comprovada por meio da negligência ou imperícia do agente, o dolo exige a demonstração de que o indivíduo

agiu com intenção deliberada. Isso resulta em desafios para os órgãos de controle e para o Judiciário.

4.2 Enriquecimento ilícito do agente público

O enriquecimento ilícito na improbidade administrativa é um dos três tipos de improbidade administrativa e consiste em enriquecer ilicitamente, em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na Administração Pública. O agente público não será preso numa eventual ação de improbidade por enriquecimento ilícito, pois atos de improbidade administrativa não são crimes, e sim ilícitos civis. Isso significa que o agente sofrerá outras penas, mas não a prisão.

Enriquecimento ilícito é conceituado como qualquer vantagem patrimonial obtida de forma indevida em razão de mandato, função, cargo ou emprego, entre outros. Trata-se do aumento do patrimônio de um indivíduo, seja em termos intelectuais, morais ou materiais, enquanto outra parte sofre prejuízo correspondente (empobrecimento), sem justa causa, havendo nexo causal entre o enriquecimento e o empobrecimento.

Mas, esse agente poderá sofrer uma ação penal independente, pelo mesmo fato, o que poderá gerar uma prisão nessa esfera. Isso se dá, pois, as esferas administrativa, civil e penal pois são independentes entre si.

No enriquecimento ilícito, haverá a perda, pelo agente ou terceiro beneficiário, dos bens ou valores acrescidos ao respectivo patrimônio público. Segundo Marino Pazzaglini Filho (2021), não é necessário que o agente chegue a praticar o ato ou o não execute (omissão), sendo suficiente apenas o recebimento da vantagem indevida.

O primeiro grupo de improbidade tratado pela LIA (art. 9º) envolve comportamentos dolosos que importam enriquecimento ilícito do autor por meio do auferimento de “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade” nas entidades estatais ou não estatais tuteladas pela lei.

Já no seu artigo 9º, a Lei nº 8.429/1992 definia os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito como “[...] auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades [...]”.

As sanções para este tipo de ato ímprobo eram: perda dos bens ilícitos adquiridos; ressarcimento à administração pública, caso houvesse; perda da função pública; suspensão dos

direitos políticos de oito a dez anos; multa de três vezes o valor do acréscimo patrimonial; e proibição de contratar ou receber benefícios da administração pública por dez anos.

Entretanto, as alterações realizadas pela Lei nº 14.230/2021 sobre as sanções dos atos que importam enriquecimento ilícito foram relevantes e significativas e resultaram em: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos até catorze anos; o pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial; e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a catorze anos.

Para a caracterização do ato de improbidade tem-se como necessários os seguintes elementos: a) aquisição pelo agente ou em favor de outrem de bens desproporcionais à evolução do seu patrimônio ou da sua renda; b) que referido ato seja realizado no exercício de seu mandato, cargo, emprego ou função pública e a prova de que a aquisição decorra de tal exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública ambos em sentido lato; c) consciência da ilicitude (dolo).

De todo modo, não basta a simples alegação de que o agente ostenta com sinais de riqueza incompatíveis com seus rendimentos, é necessário mais, no caso, a prova efetiva (sendo insuficientes presunções) de que houve um real enriquecimento ilícito e que seja decorrente da sua atuação pública (nexo de causalidade).

O ato considerado mais grave será aquele que importa enriquecimento ilícito ao agente público, porque este ato, além de envolver um desligamento com os princípios da administração pública e lesão ao erário, envolve também um beneficiamento próprio do agente público.

Será improbidade por enriquecimento ilícito doloso os comportamentos praticados na Administração Pública ou em qualquer entidade tutelada pela lei nº 14.230/2021 consistente em: receber, para si ou outrem, de dinheiro, bens ou vantagens econômicas, diretas ou indiretas, como comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado pela ação ou omissão do agente público; perceber vantagem econômica para facilitar aquisição, permuta ou locação de bens ou a contratação de serviços por preço superior ao valor de mercado; perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza ou para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado (art. 9º, I, II, IX e X).

Verifica-se que, para de fato existir a configuração desta modalidade, é necessária a presença, concomitantemente, do efetivo recebimento de vantagem patrimonial pelo agente público, independentemente de ter ocasionado prejuízos ao erário; de conduta dolosa do agente,

e do nexo causal entre a ação do sujeito ativo com o recebimento da vantagem indevida.

O enriquecimento ilícito ocorre quando o agente ímprobo se beneficia dolosamente de maneira ilícita, adquirindo qualquer forma de vantagem econômica considerada indevida. Um exemplo, é o fiscal que recebe propina para deixar de aplicar uma multa em um estabelecimento alimentício. Também se configura enriquecimento ilícito quando o agente, com consciência e vontade, utiliza bens móveis públicos em benefício próprio, como mão de obra ou maquinário, mesmo que não os adquira de forma permanente. Com a atualização da Lei de Improbidade em 2021, o legislador passou a incluir como critério a obtenção de bens cujo valor seja desproporcional à renda do agente público (salário e/ou gratificação), presumindo-se, de forma relativa, o ato de enriquecimento ilícito. Nesse caso, a lei garante ao agente a oportunidade de comprovar a origem lícita do aumento patrimonial, não admitindo situações omissas.

4.3 Improbidade Administrativa por lesão ao erário

Entre as diversas formas de improbidade administrativa, destaca-se o dano ao erário, entendido como qualquer ação ou omissão dolosa do agente que resulte em perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou recursos públicos. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esse tipo de conduta compromete diretamente a execução de políticas públicas, pois “retira do Estado os recursos necessários para a prestação eficiente dos serviços essenciais, gerando um ciclo de ineficiência e descrédito social” (2022, p. 726).

Sob a esfera jurídica, a Lei nº 8.429/1992 desempenha papel crucial na responsabilização dos agentes públicos e terceiros que causem danos aos cofres públicos. De um ponto de vista social, a má gestão dos recursos públicos impacta negativamente em outros setores essenciais, como saúde, educação, infraestrutura, agravando ainda mais desigualdades e dificultando o desenvolvimento econômico sustentável. Em especial, o dano ao erário gera efeitos concretos e imediatos na vida da população, ao comprometer a efetivação de direitos fundamentais e o funcionamento regular da administração pública.

O dano ao erário ocorre principalmente quando bens, verbas ou patrimônio público sofrem impacto negativo devido a ações fraudulentas, desvios, má gestão ou corrupção, além dessas consequências financeiras direta, a deterioração dos princípios administrativos afeta a estrutura do estado e sua capacidade de atender a demanda da população.

Há uma variada caracterização de danos ao erário, como frustrar a licitude de processos licitatórios acarretando perdas patrimoniais efetivas, ordenar a realização de despesas não

autorizadas em lei, liberar verba pública sem nenhuma observação adequada a norma, permitir que terceiro se enriqueça ilicitamente e todos os demais atos que podem causar qualquer dano comprovado ao tesouro público.

Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ensinam que “o prejuízo ao erário se consuma com qualquer conduta que diminua, desvie ou comprometa bens ou valores públicos, mesmo que não haja enriquecimento do agente.” Tal perspectiva reforça a gravidade desses tipos de condutas, que transcendem o aspecto econômico e comprometem a função social do Estado.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem se posicionado de forma franca quanto à necessidade de demonstração concreta de prejuízo ao erário para a configuração do ato de improbidade administrativa. Em julgamento recente (REsp 2.067.709/PR, julgado em 22/02/2024), a Primeira Turma reafirmou que, após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, não é mais admissível a condenação com base na mera presunção de dano. O prejuízo deve ser efetivamente comprovado, em consonância com o princípio da legalidade e a exigência de segurança jurídica nos processos sancionatórios. Tal entendimento consolida a superação da antiga tese do “*dano in re ipsa*” e impõe aos órgãos de controle e ao Judiciário um rigor probatório mais elevado nas ações por improbidade.

A exigência do dano efetivo pode dificultar a responsabilização de agentes públicos que agem de maneira dolosa, mas com atitudes que mascaram os prejuízos causados. Como os de superfaturamento disfarçado, fraude contábil ou concessão de benefícios indevidos, o dano pode existir, mas se torna difícil detectar com precisão, o que tende a enfraquecer os mecanismos de combate a corrupção.

Dessa forma, a alteração dessa Lei demanda uma atuação ainda mais eficiente e estruturada dos órgãos de controle responsáveis, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Controladoria-Geral da União. Para que a exigência de prova do dano não se torne um obstáculo à responsabilização, é fundamental o aprimoramento das ferramentas de auditoria, a profissionalização da investigação e a adoção de mecanismos de integridade na administração pública.

Na maioria dos casos de corrupção envolvem danos aos cofres públicos, além disso, pode haver situações de improbidade que há um enriquecimento ilícito custeado através de finanças públicas ao qual foram desviadas para o benefício próprio, acarretando sérios prejuízos ao Erário. Com isso, quando ocorre o adequado enfrentamento no combate à corrupção, o próximo passo é percorrer para a obtenção de melhor resultado na recomposição do erário. E

sabemos que, caso o sistema punitivo se restrinja a tão somente a aplicação de sanções, não garantindo o viés reparatório, pouco se avançará no combate (LANE, 2021).

Então se através da conduta ocorrer improbidade administrativa que resulta no prejuízo ao erário, o agente público está submetido as sanções da própria Lei de Improbidade Administrativa. Essas cominações, conforme constatado, possuem natureza jurídica civil definidas pelo Supremo Tribunal Federal, no RE (Recurso Extraordinário) nº 59858865/RJ.

A correta definição de “lesão ao erário” é requisito essencial para a configuração do art. 10, da LIA, sem a qual não há possibilidades de enquadrar a conduta nessa modalidade. Ainda, esse prejuízo, necessariamente, precisa ser de caráter patrimonial aferível economicamente e passível de comprovação, por essa razão não se deve presumi-lo (*in re ipsa*).

Verificou-se ainda, que a reforma na Lei de Improbidade Administrativa, pelo vigor da nova Lei nº 14.230/2021, contou com a exclusão do elemento subjetivo culpa, o que impactou diretamente no art. 10. Por essa razão, aqueles danos que decorrem de imperícia, negligência ou imprudência não serão mais configurados como ímprobos, bem como, só serão passíveis das sanções dispostas no art. 12, da LIA, aqueles atos que decorrerem da “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito” (art. 1º, §2º).

Restou comprovado o prejuízo ao erário, o agente ficará sujeito as seguintes sanções, aplicadas isoladas ou cumulativamente: perda da função pública, pagamento de multa civil igual ao valor do dano ao erário, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, suspensão dos direitos políticos de até doze anos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por até doze anos.

É de suma importância frisar que, quando se trata de finanças públicas, a principal vítima é a sociedade. Desse modo, o ressarcimento ao erário é visto como um dos maiores enfrentamentos no combate à corrupção, todavia, garantindo a restituição dos valores, ilicitamente desviados, a administração pública.

CONCLUSÃO

A Licitação é um mecanismo importante para garantir a transparência e a eficiência nas compras públicas. A legislação diante desse contexto vem, com o passar do tempo, apresentando um nível considerável de avanços na regulamentação dessas licitações, o que importa é o devido estado de alerta a espaços na legislação que podem permitir uma ocorrência de irregularidades. A frustração do processo licitatório é um grave atentado ao Estado, devendo ser ao máximo combatida com uma maior vigilância nesses processos e adotando medidas legislativas para o preenchimento de lacunas na lei que tornam possível possíveis esses ilícitos.

Compreender a importância das licitações para uma segurança e transparência das ações públicas deixa o tema mais relevante em um contexto de descrédito das instituições, marcado por denúncias de fraudes e corrupções. No entanto, fica claro que a improbidade é um problema considerável que afeta o Brasil há séculos. Causando o prejuízo ao erário público e violando princípios constitucionais.

A lei de improbidade é um instrumento importante para punição de agentes públicos que praticam os ilícitos. Mas, essa lei deve ser aplicada de forma eficaz, com punições mais severas aos infratores. Com a reforma recente da LIA nº 14.230/2021, duas sanções novas passaram por mudanças, agora se exige que a conduta do agente seja intencional, o que foi ficou eliminado a responsabilização de improbidade por negligência. Na efetiva perda patrimonial temos o agente com dolo de praticar uma ação ou omissão que cause danos ao erário público. No entanto, é possível um avanço com ações conjuntas de Estado, sociedade civil e do setor privado.

Pelo entendimento dos tribunais, a improbidade é um ato ilegal cometido com a intenção de prejudicar o patrimônio público ou se beneficiar indevidamente. Para o enfrentamento a esses casos deve ser fortalecido o controle interno da administração pública, com criação de mecanismos para monitoramentos e fiscalizações de modo mais eficaz.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, N. C. **Fraude em licitações de obras públicas**. 2004. Disponível em: http://www.ibraop.org.br/site/media/encontro_tecnico/2004_mg/fraudes_licitacoes.pdf. Acesso em 04/11/2025

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2022

BANDEIRA, Luiz Fernando. **Novos mecanismos de prevenção à corrupção em licitações públicas**, 2004. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado e Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Acesso em 24/09/2025

BRASIL. Lei 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 09/08/2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 03/11/2025

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; JANCKOWSKI, Marizete; ORTMANN, Karina. **Acordo de não persecução penal e sua utilização para a resolução dos conflitos decorrentes dos novos crimes em licitações e contratos administrativos (LEI Nº 14.133/2021)**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, v. 10, n. 2, 2024. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/10986>. Acesso em 03/11/2025

BITTENCOURT, Sidney. **Contratos da Administração Pública**. Leme: JH Mizuno, 2016. Livro digital.

BRITTO, Valéria Toscano de. **Crimes nas licitações públicas**. 2022

CAPAGIO, A. C.; COUTO, R. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

CARNEIRO, Rafael de A. A, MENDES, Gilmar Ferreira, **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. (Coleção IDP). Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo Almedina (Portugal), 2022. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276649/pageid/110>

Acesso em 03/11/2025

COSTA, Rafael de, O. e BARBOSA Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De acordo com a Lei n. 14.230/2021**. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo Almedina (Portugal), 2022. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556274683/pageid/118>. Acesso

em 18/09/2025

CUNHA, Marcos Rolim de Oliveira. **Os crimes em licitações e contratos administrativos**. 2021. Disponível em: <https://bib.pucminas.br/pergamumweb/vinculos/0000a3/0000a39c.pdf>. Acesso em 25/10/2025

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FARINA, Paôla; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Inadequação dos aumentos legislativos das penas nos crimes licitatórios**. Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina, v. 12, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/view/284>. Acesso em 05/11/2025

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, (37th edição). Grupo GEN, 2023. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books> Acesso em 06/10/2025

FILHO, Marçal Justen, **REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Comparada e comentada**, Lei 14.230, 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense.

Gajardoni, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários a nova lei de improbidade administrativa: lei 8.429/1992, com as alterações da lei 14.230/2021**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Acesso em 07/11/2025

JÚNIOR, David P. Galvão; DE SOUSA FILHO, Gilberto F.; LUCÍDIO DOS ANJOS, F. Cabral. **Classificação de fraudes em licitações públicas através do agrupamento de empresas em conluíus**. In: Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE). SBC, 2023. p. 13-24

LEITE, Renan Walvenarque Tavares. **O Dolo e a Culpa nas Ações Cíveis Públicas Por Ato de Improbidade Administrativa: Interação Entre A Violação de Princípios da Administração Pública e o Dano ao Erário**. Marabá, PA, 2016. Disponível em: http://repositorio.unifesspa.edu.br/bitstream/123456789/891/1/TCC_O%20dolo%20e%20a%20culpa.pdf. acesso em 16/10/2025

Mazza, A. (2022). **Manual de direito administrativo** (12. ed.). Saraiva.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, SP: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely. Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo** (14. ed.) Malheiros, 2017.

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

MEIRELLES, Hely. Lopes. **Direitos dos Licitantes**. Malheiros, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1089.

MORORÓ, Matheus. **A individualização da responsabilidade dos agentes por condutas fraudulentas em licitações de obras públicas**. Direito UNIFACS–Debate Virtual, n. 217, 2020.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2022.

NUNES, Lorena Gonçalves Pereira- **FRAUDES EM LICITAÇÕES PÚBLICAS**
2020disponível

em:<https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/22488/1/FRAUDE%20EM%20LICITA%C3%87%C3%95ES%20P%C3%9ABLICAS%20-%20ARTIGO%20CIENTIFICO%20.pdf> acesso em 24/09/2025

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTA, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador anticorrupção**. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Método, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Ed. JusPodivm, vol. 8. 2022.

Pietro, M. S. Z. (2022). **Curso de direito administrativo** (35ª ed.). Forense.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel. **A nova lei de licitações**. Digitaliza Conteúdo, 2021.

SANTOS, Everton Mendes dos; VIEIRA, Felipe Nunes. **As implicações geradas às compras públicas com a aprovação da nova Lei de Licitações e Contratos**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 10, p. 527-545, 2023. Disponível

em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/11637> Acesso em 12/08/2025

SILVA, João Victor Souza da; DE OLIVEIRA, Rilker Dutra. **Fraude em licitações: uma perspectiva da lei nº 14.133/2021**. COGNITIONIS Scientific Journal, v. 7, n. 2, p. e500-e500 2024. Disponível em: <https://revista.cognitioniss.org/index.php/cogn/article/view/500>. Acesso em 05/11/2025

THAMAY, Rennan Faria Krüger et al. **Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021.