

Fraudes nas licitações públicas, mecanismos de controle e impactos <https://doi.org/10.47236/2594-7036.2025.v9.1810>Lucas Duarte de Matos¹

Data de submissão concluída: 22/7/2025. Data de aprovação: 29/9/2025. Data de publicação: 5/11/2025.

Resumo – Considerando que a Administração Pública necessita atender a diversas demandas da sociedade, ela adquire bens e contrata serviços por meio de licitação pública. Contudo, há fraudes nestas contratações. O estudo das fraudes nas licitações públicas e dos mecanismos de controle e seus impactos é importante, considerando os diversos casos de desvios de recursos públicos, os impactos causados e a necessidade de monitoramento. O objetivo geral do trabalho é o estudo das fraudes nas licitações públicas e os impactos causados à Administração Pública e à sociedade. O objetivo específico é a análise de quais são os mecanismos de controle contra as fraudes nas licitações públicas e sua efetividade. A metodologia de pesquisa realizada foi a revisão sistemática da literatura. Como resultado, é apontado que os principais tipos de fraudes nas licitações públicas são de apresentação de documento falso, ausência ou pouca publicidade, contratação direta ilegal, criação de cartel, direcionamento de licitação, sobrepreço, superfaturamento de preços e violação da proposta. Quanto aos mecanismos de controle, foram apresentados a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, a Lei de Combate a Improbidade Administrativa, entre outros. A conclusão é de que há previsões normativas contra a fraude na gestão pública, mas tais mecanismos ainda não impedem totalmente as fraudes.

Palavras-chave: Fraudes. Impactos. Licitação pública. Mecanismos de controle.

Fraud in public tenders, control mechanisms and impacts

Abstract – Considering that the Public Administration needs to meet various demands of society, it acquires benefits and contracts services through public bidding. However, there are frauds in these contracts. The study of fraud in public tenders, the control mechanisms and their impacts is important considering the various cases of diversion of public resources, the impacts caused and the need for monitoring. The general objective of work is to study fraud in public tenders and the impacts caused to the Public Administration and society. With a specific objective, it is an analysis of the control mechanisms against fraud in public tenders and their effectiveness. The research methodology carried out was a systematic literature review. As a result, it is assumed that the main types of fraud in public tenders are the presentation of false documents, absence or poor advertising, illegal direct contracting, creation of a cartel, direction of tender, overpricing, overpricing and violation of the proposal. As many years of control mechanisms, it was presented to the Controladoria-Geral da União, or Tribunal de Contas da União, to the Law of Combat against Administrative Improbability, among others. In conclusion, there are regulations against fraud in public administration, but these mechanisms still do not completely prevent fraud.

Keywords: Control mechanisms. Frauds. Impacts. Public bidding.

Fraude en licitaciones públicas, mecanismos de control e impactos

¹ Mestre em Administração pela Must University. Cursando Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal de Lavras. Tecnólogo em Gestão Pública do Instituto Federal de São Paulo. Barretos, São Paulo, Brasil.

 ldmbarretos@hotmail.com

 <https://orcid.org/0009-0007-9515-828X>



<http://lattes.cnpq.br/0934325580670831>.

Resumen – Considerando que la Administración Pública necesita atender diversas demandas de la sociedad, adquiere bienes y contrata servicios mediante licitaciones públicas. Sin embargo, existen fraudes en estos procesos de contratación. El estudio de los fraudes en las licitaciones públicas, de los mecanismos de control y de sus impactos resulta importante, dada la existencia de múltiples casos de desvío de recursos públicos, los impactos generados y la necesidad de un monitoreo constante. El objetivo general del trabajo es analizar los fraudes en las licitaciones públicas y los impactos ocasionados a la Administración Pública y a la sociedad. El objetivo específico es examinar cuáles son los mecanismos de control contra los fraudes en las licitaciones públicas y su efectividad. La metodología de investigación empleada fue la revisión sistemática de la literatura. Como resultado, se identificó que los principales tipos de fraude en las licitaciones públicas son la presentación de documentos falsos, la ausencia o escasa publicidad, la contratación directa ilegal, la formación de cárteles, el direccionamiento de licitaciones, el sobreprecio, la sobrefacturación y la violación de propuestas. En cuanto a los mecanismos de control, se destacaron la Contraloría General de la Unión, el Tribunal de Cuentas de la Unión, la Ley de Combate a la Improbidad Administrativa, entre otros. Se concluye que, aunque existen previsiones normativas contra el fraude en la gestión pública, dichos mecanismos aún no impiden totalmente su ocurrencia.

Palabras clave: Fraude. Impactos. Licitación pública. Mecanismos de control.

Introdução

O governo possui uma função essencial, porém, crítica, que é a aquisição de produtos, serviços e a realização de infraestrutura necessários para a prestação de serviços à sociedade. Essas aquisições são um importante componente nos orçamentos dos países. De acordo com o Banco Mundial (2020), a estimativa é de que as compras públicas representam entre 12% e 20% do total do produto interno bruto (PIB) global (Maiyaki; Sucesso, 2025).

Por isso, a Administração Pública, no caso do Brasil, ao adquirir um produto ou contratar um serviço, deve seguir certos procedimentos que estão estabelecidos na lei de licitações e contratações públicas.

Ao licitar algo, o Estado realiza a compra ou a contratação de serviços para o desenvolvimento das suas atividades. Portanto, a licitação é um processo central na atuação governamental, pois é por meio dela que se concretizam muitas políticas públicas (Santos; Souza, 2024).

Para a realização do processo licitatório, o Estado precisa das pessoas físicas, no caso os agentes públicos, que executarão as atividades administrativas públicas. Esses agentes públicos executarão suas atribuições com o objetivo de beneficiar a coletividade, mas, muitas vezes, não é isso que realmente acontece, surgindo, então, as fraudes, as improbidades administrativas (Menezes, 2022).

O objetivo geral é o estudo das fraudes nas licitações públicas e os impactos causados, considerando que a Administração Pública possui diversas demandas e, por meio dos recursos financeiros disponíveis, acaba adquirindo bens e contratando serviços através de licitação pública. Como objetivo específico, serão analisados quais são os mecanismos de controle contra as fraudes nas licitações públicas e sua efetividade.

Para isso, será necessário analisar primeiro o conceito de licitação pública, de probidade e improbidade administrativa, passando pelas legislações complementares, pela lei de licitações e pelos princípios constitucionais e depois pelos tipos de fraude, suas causas e as atitudes fraudulentas, os impactos sociais causados por ela e, por fim, os tipos de mecanismos de controle e sua efetividade.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a primeira parte a ser apresentada é o conceito de licitação pública, as legislações complementares, a lei de licitações, uma melhor

compreensão dos princípios constitucionais, de probidade e improbidade administrativa. Depois, será analisado os tipos de fraude, suas causas e quais as atitudes fraudulentas, além de detalhar a importância do agente público nas licitações públicas, bem como as consequências das fraudes. Por fim, será pesquisado os impactos sociais da fraude, quais os mecanismos de controle e sua efetividade.

Materiais e métodos

Para alcançar os objetivos elencados, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, por meio de pesquisa de documentos nas bases científicas, como livros, publicações acadêmicas, revistas científicas e sites dos órgãos públicos, inclusive os de controle, como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, entre outros.

Para isso, foram pesquisados os conceitos de licitação pública, dos princípios constitucionais, inclusive os específicos das contratações públicas, de probidade e improbidade administrativa, além de apresentar as legislações complementares a lei de licitação. Na sequência, há apresentação dos tipos de fraude, suas causas e atitudes fraudulentas, quem são os agentes públicos e sua importância na Administração Pública e suas consequências, além dos seus impactos sociais. Por fim, foram pesquisados quais são os mecanismos de controle contra a fraude.

A seleção das bibliografias seguiu alguns critérios específicos: conteúdo recente, com impacto na Administração Pública. Foram excluídos os trabalhos que não traziam referências às fraudes, mesmo que estes tratassem de outros tipos de corrupção, assim como aqueles que não abordavam o tema licitações públicas. Em relação aos números sobre as fraudes, devido à escassez em artigos e livros, foram utilizados os conteúdos disponibilizados nos sites dos órgãos de controle e fiscalização, como a Controladoria-Geral da União e o Tribunais de Contas. Mas, esses dados conseguiram ilustrar, sobretudo, como as fraudes existem e impactam tanto a Administração Pública como a própria sociedade.

Resultados e discussões

Licitações públicas

Segundo Santos e Souza (2024), o governo busca no mercado bens e serviços essenciais para o desempenho de suas funções, mediante contratações planejadas e executadas de acordo com a lei. Essa busca por produtos e serviços é por meio da licitação.

O governo faz licitação com o objetivo de atender os cidadãos, como merenda para os alunos, vacinas e remédios para os hospitais e tantos outros produtos e serviços que precisam ser ofertados à população diretamente ou para o atendimento das demandas dos órgãos e empresas públicas (Santos; Souza, 2024).

Essa necessidade de licitar compras e serviços da Administração Pública está prevista inicialmente na Constituição Federal (CF), em seu artigo 37, inciso XXI, que define que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Para normatizar esse artigo, surgiu a Lei Federal nº 8.666, em 21 de junho de 1993, conhecida como lei de licitações, elencando as regras para as licitações e os contratos da Administração Pública. O artigo 1º e parágrafo único dessa lei estabelece as normas para as obras e serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Há uma outra lei de licitações, a Lei Federal nº 13.303 de 30 de junho de 2016, essa a ser seguida pelas empresas públicas e sociedade de economia mista, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa lei conceitua a necessidade de licitar as aquisições, locação e alienação de bens e execução de serviços e obras em seu artigo 28.

Segundo Nascimento, Malheiros Filho e Veronese (2023), o processo licitatório tem um papel importante na administração do Estado. A licitação é o antecedente compulsório que vai materializar as políticas públicas (Santos; Souza, 2024).

Conceito de licitações públicas

A Lei nº 8.666/1993 conceitua a licitação em seu artigo 3º como a que se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e que seria processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos.

Mas, com as constantes interpretações feitas nessa lei por meio de acórdãos dos órgãos de controle, assim como de legislações complementares, houve a necessidade de atualizar a referida lei. Por isso, ela foi revogada e surgiu a nova lei de licitações, a Lei Federal nº 14.133 de 1 de abril de 2021. Contudo, houve um período inicial de transição de dois anos entre a lei antiga e a nova, sendo posteriormente prorrogado até 30 de dezembro de 2023.

A nova lei de licitações define no seu artigo 11 que o processo licitatório tem como objetivo assegurar a seleção da melhor proposta, a mais vantajosa, para a Administração Pública, levando em consideração, além do menor valor, o ciclo de vida do objeto, assegurando tratamento isonômico entre os licitantes para uma justa competição, evitando sobrepreços, preços inexequíveis e superfaturamento, além de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Portanto, a licitação é um procedimento administrativo obrigatório que busca selecionar a proposta mais apta a gerar um resultado mais vantajoso para o contratante, observando o tratamento isonômico e a justa competição entre as empresas participantes (Santos; Souza, 2024).

Segundo Nascimento, Malheiros Filho e Veronese (2023), a palavra licitação é de origem do latim *licitatione*, que significa ‘arrematar em leilão’. A licitação é um processo administrativo onde o Estado busca a compra de bens e serviços para a Administração Pública, com o intuito de se obter o menor preço para o contentamento do interesse público. Portanto, a licitação é o processo administrativo que a Administração Pública utiliza para selecionar a melhor proposta e promover o desenvolvimento nacional sustentável, por meio de critérios impessoais e objetivos (Santos; Bezerra, 2022).

Já para Mendes e Silva (2023), licitar é um procedimento administrativo composto por atos sequenciais, ordenados e interdependentes, no qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa.

Legislações complementares a lei de licitações

Além da Lei nº 8.666/1993, há diversas leis, decretos, entre outros, que complementaram o arcabouço jurídico sobre o tema. Uma delas é a Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu uma nova modalidade de licitação pública, o pregão, porém, apenas para a aquisição de bens e serviços comuns, tendo como norte principal a inversão de fases, analisando os documentos apenas da melhor proposta do certame, o contrário das demais modalidades de licitação. Ressalta-se que na Lei nº 8.666/1993 já existia outras modalidades de licitação, como a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, porém, com análise de documentos de todos os licitantes de um certame e não apenas do vencedor.

Para regulamentar a Lei nº 10.520/2002, surge o Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, definindo o uso do pregão de forma eletrônica para a aquisição de bens e serviços comuns. Posteriormente, surge o Decreto Federal nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, e o Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, ambos com o mesmo objetivo.

Já para disciplinar a contratação de serviços mais complexos, que necessitam de mão de obra que o poder público muitas vezes não possui, como de vigilância, limpeza e conservação,

surge a Instrução Normativa nº 13, de 30 de outubro de 1996. Essa instrução normativa foi revogada pela Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997, essa sendo mais abrangente, não tratando apenas de alguns serviços específicos, mas disciplinando quais poderão ser executados de forma indireta. Contudo, ela foi revogada pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, que depois também foi revogada pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, permanecendo esta vigente até a presente data.

Contudo, essa IN nº 5/2017 só poderia ser aplicada na Lei nº 8.666/1993, mas, conforme já explanado, essa foi revogada pela Lei Federal nº 14.133/2021. Por isso, houve a necessidade de complementação dessa instrução, surgindo então a Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, autorizando o uso da IN nº 5/2017 na nova lei de licitações.

Segundo Silva *et al.* (2020), mesmo com tais legislações, espera-se que a Administração Pública, no ato de licitar, atenda também os princípios constitucionais anteriores como os advindos da nova lei de licitações, buscando, além da proposta mais vantajosa, obedecer a certas condutas éticas, morais, entre outras.

Princípios constitucionais

A Administração Pública deve sempre se pautar pelos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (Schwenck; Silva, 2018). Esses princípios estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Esses princípios estão também previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, a nova lei de licitações. Mas ela complementa com outros princípios, como: do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação do edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Na Constituição Federal e na lei de licitações não há definições para tais princípios. Já o Tribunal de Contas da União (TCU, 2024), em suas orientações e jurisprudência, define os princípios das licitações e dos contratos administrativos, como: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; interesse público; probidade administrativa; igualdade; planejamento; transparência; eficácia; segregação de funções; motivação; vinculação ao edital; julgamento objetivo; segurança jurídica; razoabilidade e proporcionalidade; competitividade; celeridade; economicidade.

Portanto, a Administração Pública deve seguir os princípios na prática dos seus atos, garantindo uma boa administração, o bom uso dos recursos públicos, a correta gestão dos negócios públicos, sempre visando o interesse coletivo (Notari, 2019).

Segundo Bareiro, Santos e Kühl (2020), ainda há a ética, que se tornou um grande desafio das Administrações Públicas. Ética é uma palavra de origem grega que significa “aquilo que pertence ao caráter”, uma reflexão de princípios e valores que compõe a moral. Por isso, a importância de conceituar o que é probidade e improbidade administrativa.

Probidade e improbidade administrativa

A probidade é um dos princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, conforme já explanado. O TCU (2024), em suas orientações e jurisprudência, define o conceito de probidade administrativa como um comportamento íntegro e imparcial que o agente público deve ter, abstendo-se de agir com má-fé no exercício de suas atividades.

O termo probidade é definido no dicionário como honestidade, integridade, retidão de caráter. Já na Administração Pública, a probidade significa uma atuação bem-intencionada do agente público, atuando em obediência aos princípios éticos e morais (Freitas, 2016).

Segundo Lima, Oliveira e Costa (2023), o conceito da palavra está relacionado a sua etimologia, que provém do latim *probitas atis*, que remete a noção de qualidade a quem é probo,

ou seja, íntegro, honesto. Na Administração Pública, o termo está vinculado à moralidade, o agente público deve servir à sociedade com integridade. Os atos opostos à probidade são os descumprimentos da legislação e dos princípios realizados pelo agente público, passando este a praticar uma improbidade administrativa.

Surge, então, a Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis à prática de atos de improbidade administrativa, definindo no seu parágrafo 1º do artigo 1º que os atos de improbidade administrativa são condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei. Segundo Freitas (2016), considerando o grande volume financeiro de riquezas que o Estado administra e a necessidade de transparência no trato desses valores, foram editadas normas punitivas, como o caso da Lei nº 8.429/1992, que prescreve as sanções a agentes públicos mal-intencionados, que desviam e corrompem a máquina pública, inclusive nas licitações.

Para Schwenck e Silva (2018), a Lei nº 8.429/1992 legisla sobre a prática dos atos de improbidade administrativa e as sanções cabíveis. Mas, na própria Constituição Federal, em seu artigo 37, parágrafo 4º, definiu que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Portanto, se um ato de improbidade estiver definido na Lei de Improbidade Administrativa, ele é considerado um crime praticado contra a Administração Pública.

O ato de improbidade administrativa é definido nas licitações públicas como o de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, conforme inciso VIII do artigo 10 da Lei nº 8.429/1992. O escopo da lei em questão não é outro se não o combate à fraude, o enriquecimento ilícito, com o objetivo de evitar prejuízo ao erário e a violação aos princípios da Administração Pública (Freitas, 2016).

Essa lei de improbidade administrativa foi alterada pela Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, com o objetivo de combater os atos de improbidade e fraude praticados pelos agentes públicos (Lima; Oliveira; Costa, 2023).

Quando se fala em improbidade administrativa, entende-se que é um ato ilegal, sendo praticado por um agente público no exercício da sua função. Por meio dos Princípios da Moralidade e da Legalidade, busca-se combater as fraudes nas licitações da Administração Pública na tentativa de preservar os valores essenciais (Schwenck; Silva, 2018).

Portanto, a improbidade administrativa é exatamente o não atendimento dos preceitos de probidade, sendo um ato desonesto do agente público, desvirtuando a função pública, desrespeitando os princípios gerais do direito administrativo. O ato de improbidade acaba sendo um maltrato com a coisa pública, um agir mal-intencionado, uma infidelidade (Freitas, 2016).

As definições de improbidade administrativa levam às mais diversas condutas, desde as menos complexas, como a negligência ou leniência do agente público perante a uma irregularidade, até às mais complexas, como vantagens indevidas, desvio de verbas ou uso de equipamentos públicos para benefício próprio ou de terceiros (Freitas, 2016). A fraude é uma delas.

Conceito de fraude nas licitações públicas

Nas contratações públicas, realizadas por meio dos processos licitatórios, podem ocorrer falhas das mais diversas. Mas, essas falhas nas licitações públicas podem ser apenas erros ou uma fraude.

Mas, antes de adentrar no conceito de fraude, é importante definir o conceito de erro. Segundo Muniz *et al.* (2023), erro é um ato involuntário de omissão, desatenção, desconhecimento ou má interpretação de fatos. Ele se caracteriza por ser involuntário. Já a fraude é um ato voluntário de omissão ou manipulação, adulteração de documentos, registro, entre outros, tantos em termos físicos quanto monetários.

É importante destacar que fraude é diferente de erro, em que este último também pode trazer prejuízo ao erário, mas ele ocorre de forma involuntária, seja por omissão, desatenção, desconhecimento, ignorância, má interpretação, imprudência ou imperícia. Mas, distinguir uma fraude de uma incompetência é uma tarefa das mais difíceis, o que exige o máximo de cuidado e profissionalismo de quem atua na área (Santos; Souza, 2024).

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 337-L, define que fraudar é causar prejuízo a Administração Pública, mediante licitação ou contrato dela originado, mediante: a entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital; o fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; a entrega de uma mercadoria por outra; a alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; ou qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato.

A palavra fraude provém do latim *fraudis*, que significa logro, abuso de confiança, contrabando, clandestinidade, ação praticada de má fé, adulteração. Na Administração Pública, o termo é usado para definir o desvio de recursos públicos. No dicionário, o termo indica ato ardiloso, enganoso, com má-fé, no intuito de ludibriar ou lesar alguém ou de não cumprir determinado dever. O conceito, no geral, se relaciona a algo enganoso, que burla, contrabandeia, adultera ou falsifica (Santos; Souza, 2024).

O TCU (2018) cita fraude como “qualquer ato ou omissão intencional concebido para enganar os outros, resultando em perdas para a vítima e/ou ganho para o autor”. A intenção do ato é um elemento importante para diferenciar a fraude do simples erro, pois este último pode até possuir grande potencial de prejuízo, mas não é intencional.

A fraude é o uso de meio enganoso ou ardiloso com o objetivo de contornar a lei ou um contrato, seja ele preexistente ou futuro, que ainda será formalizado. Para ser caracterizado o conceito de fraude é necessário que haja a intenção danosa (Alexandre, 2020).

Segundo Santos e Bezerra (2022), o objetivo da fraude em licitações é frustrar o procedimento licitatório, no qual os agentes públicos ou os licitantes tentam obter vantagem indevida para si ou para outrem. A deficiência nos meios de fiscalização e a grande ineficiência operacional dos controles internos acabam impactando nos casos de fraudes, que podem ser causados por grupos econômicos, como os cartéis de licitação.

Para Muniz *et al.* (2023), a fraude é um tipo de corrupção quando realizada para favorecer financeiramente a si mesmo ou alguém, com o uso indevido do cargo ou função que o agente público ocupa. Já a palavra corrupção vem do latim *rumpere*, ou romper, que significa a quebra de algo, uma regra de conduta, social, moral ou legal.

O TCU (2018) define que a corrupção se apresenta de duas formas, a ativa e a passiva. No caso da corrupção ativa, significa oferecer alguma vantagem indevida a alguém. Já a corrupção passiva, é o ato de solicitar alguma vantagem indevida.

Segundo Santos e Souza (2024), no caso da Administração Pública, especificamente no caso das licitações e contratações públicas, a corrupção continua se materializando por meio de operações policiais, como a ‘Lava-Jato’, ‘rarath’, ‘Sodoma’, ‘Rêmora’, ‘Ratatouille’, ‘Recidiva’, ‘Kamikaze’, entre tantas outras. Para o Instituto de Finanças Públicas e Contabilidade do Reino Unido, a contratação é a área com o maior risco de fraude.

Portanto, a fraude, como uma das práticas de corrupção, desrespeita a Constituição Federal, podendo ser por meio das licitações públicas, em que a sociedade acaba sofrendo os reflexos quando necessita de algum serviço essencial. A fraude representa a contramão do interesse público, afrontando o direito constitucional e administrativo, conspirando contra a sociedade, visto que impede ou retarda a materialização das políticas públicas (Santos; Souza, 2024).

Tipos de fraude

Segundo Andrade Júnior (2018), os principais tipos de fraude nas licitações e contratações públicas são:

Quadro 1 - Tipos de fraude em licitações

Tipo de Fraude	Conceito	Referência
Apresentação de documento falso	Documento apresentado pela empresa e o gestor público não faz a diligência para análise da veracidade	Artigo 178 da Lei Federal nº 14.133/2021 Artigo 337-F do Código Penal
Ausência ou pouca publicidade	Não dar a devida publicidade da licitação (não divulgar)	Artigos 54, § 1º, 72, § único, e 94 da Lei Federal nº 14.133/2021
Contratação direta ilegal	Uso indevido da contratação direta ou fracionamento de uma mesma despesa	Artigo 178 da Lei Federal nº 14.133/2021 Artigo 337-E do Código Penal
Criação de cartel	Acordo prévio entre as empresas, fraudando o caráter competitivo do certame	Artigo 178 da Lei Federal nº 14.133/2021 Artigo 337-F do Código Penal
Direcionamento de licitação	Exigência em edital que acaba restringindo a competição, beneficiando um licitante em detrimento de outro	Artigo 178 da Lei Federal nº 14.133/2021 Artigo 337-K do Código Penal
Sobrepçoço	Preço orçado superior ao praticado no mercado	Artigo 178 da Lei Federal nº 14.133/2021 Artigo 337-L do Código Penal
Superfaturamento de preços	Preço apresentado na licitação superior ao praticado usualmente no mercado, com acordo prévio entre os licitantes	Artigo 178 da Lei Federal nº 14.133/2021 Artigo 337-E do Código Penal
Violação da proposta	Abertura do envelope com a proposta e compartilhando o dado com as empresas participantes	Artigo 178 da Lei Federal nº 14.133/2021 Artigo 337-J da Lei Federal nº 14.133/2021

Fonte: Elaborada pelo autor

Causas das fraudes

Para Santos e Souza (2024), são necessárias três causas ou fatores para concretizar uma fraude, também denominada como Triângulo da Fraude, sendo: racionalização, pressão e oportunidade.

Figura 1 - Teoria do triângulo da fraude



Fonte: Adaptada de Santos e Souza, 2024, p. 37

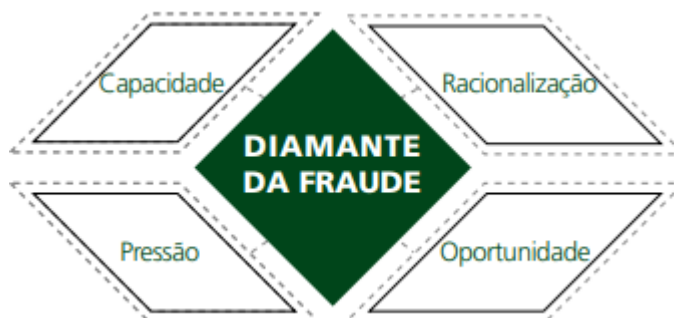
Segundo o autor, a causa essencial é a pressão, podendo ser um incentivo ou uma motivação para o indivíduo. Com a pressão conduz a fraude, podendo ser pessoal ou profissional, com os fatores podendo ser intrínsecos, como o ego, educação, família, dinheiro ou ganho pessoal. Por causa disso, o indivíduo tem que discernir entre o certo e o errado por meio da racionalização. Com a percepção da oportunidade é que ocorre a oportunidade, por meio da fraude.

Já para o TCU (2018), a pressão é a primeira aresta, chamada de motivação ou incentivo. A motivação do crime é por meio da pressão, podendo ser fruto de um problema financeiro do indivíduo, de origem pessoal ou profissional, entre outros. A segunda aresta é a oportunidade, referindo-se as fraquezas do sistema. É por meio de oportunidade que se define o método com que a fraude será cometida. A terceira aresta é a racionalização, na qual a pessoa formula uma justificativa razoavelmente aceitável para transgredir.

Para Alexandre (2020), existe também a Teoria do Pentágono da Fraude, e que se tem, além da pressão, da racionalização e da oportunidade, a questão da capacidade, na qual o fraudador possui condições suficientes para adotar comportamentos que permitam a fraude e a disposição do risco, em que ele deve estar disposto a praticar o ato, a querer correr o risco.

Segundo o TCU (2018), a partir do triângulo da fraude, surgiu outra teoria, a do Diamante da Fraude, que, além das arestas da teoria do Triângulo da Fraude, tem uma nova, a da capacidade. Nessa teoria, o transgressor precisa ter também habilidades técnicas e pessoais para cometer a fraude.

Figura 2 - Teoria do diamante da fraude



Fonte: Tribunal de Contas da União, 2018, p. 19

Portanto, as fraudes podem ter diversas causas, como: falta de ética e moral do agente público que está praticando a irregularidade com o objetivo de beneficiar ou trazer vantagens a outra pessoa; lacunas deixadas pela Administração Pública, como a falta de gestão ou de qualificação de servidores; falha da instituição no combate a desonestidade do funcionário.

Atitudes fraudulentas

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE, 2021) observou algumas inconsistências apontando para possíveis cartéis nas licitações públicas, como: documentos com a mesma formatação, redação ou erros; propostas eletrônicas enviadas do mesmo e-mail; propostas enviadas do mesmo endereço; documentos com selos de autenticação ou postagem idênticos; propostas criadas ou editadas por uma mesma empresa; propostas com preços iguais etc. (Santos; Bezerra, 2022).

Para Santos e Souza (2024), segundo os relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU), foram achados termos considerados ilícitos, mais comuns, repetitivos, na interação entre o setor público e o privado nos processos de licitação, principalmente em pequenos municípios, sendo:

Quadro 2 - Termos repetitivos nos relatórios da CGU

1. Indícios de falsificação	2. Simulação de licitação	3. Licitações forjadas
4. Caráter competitivo	5. Licitação forjada	6. Simulados pela prefeitura
7. Licitação direcionada	8. Falta de assinatura do contratado	9. Irregularidades no processo licitatório
10. Inconsistência dos autos da licitação	11. Fraude em licitação	12. Direcionamento
13. Fraude nos processos licitatórios	14. Ausência de planilha descritiva	15. Favorecimento
16. Favorecimento à empresa	17. Ausência de orçamento estimativo detalhado	18. Ata de julgamento assinada só pelo pregoeiro
19. Valor vencedor exatamente igual ao estimado	20. Ausência de habilitação do licitante	21. Ausência de competitividade
22. Empresas inexistentes ou de servidor municipal	23. Exigências restritivas	24. Impropriedades nas licitações
25. Ausência de comprovante de publicação do edital	26. Documentos e propostas não rubricados(as)	27. Excesso de detalhamento de produtos
28. Todas as licitantes sempre habilitadas	29. Pessoa não assinou/participou da licitação	30. Certidão com prazo de validade expirado
31. Exigências restritivas	32. Simulado pela prefeitura	33. Licitação anterior ao contrato de repasse
34. Todos os eventos acontecendo no mesmo dia	35. Certidões falsas	36. Descumprimento de prazos
37. Ausência de habilitação	38. Montagem de processos licitatórios	39. Simulação de processo licitatório
40. Empresa inexistente		

Fonte: Adaptada de Santos e Souza, 2024, p. 35

A ilustração acima (Quadro 2) mostra as fragilidades ou atitudes fraudulentas na formação dos processos licitatórios, indicando a presença de uma arquitetura de fraude no âmbito municipal, muitas vezes representada pelo Prefeito ou pelo agente público que conduz a licitação (Santos; Souza, 2024).

Os termos indicam palavras que vão desde a falta de informação em uma licitação até a fraude de documentos das empresas participantes, além da simulação de um certame, não havendo, portanto, uma disputa real entre as concorrentes e uma possível redução de valores a ser contratado pela Administração Pública. Mas, essas atitudes fraudulentas necessitam, muitas vezes, de um agente público para se materializar.

Agentes públicos

A fraude pode ocorrer por meio de três situações diferentes nas contratações públicas: por meio da instituição; do gestor público ou do servidor; da união da instituição com o servidor. Elas também podem acontecer antes, durante e depois do certame (Schwenck; Silva, 2018).

As licitações de bens e serviços na Administração Pública concretiza-se por meio do servidor público. No caso da nova lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021, esse servidor é conceituado como agente público, conforme inciso V do art. 6º, sendo o indivíduo que, em virtude de nomeação ou qualquer outro ato legal, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública.

O agente público, ciente da sua importância na condução dos trâmites licitatórios, deve, portanto, ter uma conduta ética, atendendo aos princípios básicos da Administração Pública. Ele deve gerenciar os recursos públicos. Mas, há casos em que o agente público aproveita a licitação para a prática de atos ilegais. O agente público infrator, ciente disso, pratica a fraude, especialmente no emprego de dispensas de forma irregular, ou seja, em casos que não deveria ser empregado (Bareiro; Santos; Kühl, 2020).

Segundo Maiyaki e Sucesso (2025), a fraude no setor público prejudica muito a governança e o desenvolvimento, além de fomentar a ignorância da população em relação as instituições. As licitações públicas são uma das etapas mais vulneráveis em relação as fraudes, seja por meio de cartéis, propinas, favoritismo ou práticas antiéticas.

Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP, 2024), as obras públicas acabam sendo caras e normalmente não conseguem cumprir os cronogramas previstos para a sua conclusão. Os problemas são múltiplos, como a ausência de planejamento na contratação, o desenvolvimento inadequado de projetos e orçamentos, a falta de fiscalização do poder público, entre outros.

Por isso, as questões de fraude nas licitações públicas trazem a discussão alguns temas, como o favorecimento de parentes, recebimento de propina, superfaturamento de obras, peculato, extorsão, prevaricação, entre outros (Notari, 2019).

Segundo Schwenck e Silva (2018), a fraude deixa claro que os agentes públicos acabam tomando o dinheiro público como se fosse seu, praticando o enriquecimento ilícito. Essas condutas são mascaradas por meio de má conduta do servidor ou gestor público, com a sua falta de ética. O servidor desonesto, ao praticar o ato de fraudar, acaba tendo um desvio de ética, aproveitando oportunidades para tirar vantagem e proporcionar benefícios a uma outra pessoa ou a si próprio. No caso dos administradores, eles tentam de modo disfarçados encobrir as irregularidades.

Essa prática ilícita do agente público nas licitações e contratações públicas acaba sendo por meios que lhe são confiados, com informações privilegiadas, por meio de licitações de grande vulto, para fraudar, corromper a Administração Pública. Mas, isso, acaba, em alguns casos, refletindo em números, valores que não são utilizados para atender as necessidades da população. Essas fraudes cometidas pelos agentes públicos podem ter diversas consequências.

As consequências da fraude

Segundo Schwenck e Silva (2018), as fraudes se agravaram na Administração Pública de tal forma que se perdeu o controle, e a sociedade acaba sofrendo as consequências. As fraudes infelizmente fazem parte do nosso dia a dia, não devendo ser ignoradas.

Para o TCU (2024), a responsabilidade das fraudes implica em reconhecer e arcar com as consequências das ações e decisões, sejam elas positivas ou negativas, em especial dos responsáveis por administrar recursos que também devem ser os responsáveis pelos resultados e impactos de suas ações.

Um outro ponto é a consequência de projetos básicos, principalmente de obras, visto que, quando mal elaborados, podem fazer com que o contratado tenha que suportar valores da execução em quantidades superiores ao inicialmente acordado ou o contrário, podendo acontecer de haver pagamentos de quantidades que extrapolam o que foi acordado, executado (TCU, 2024).

Quando grandes políticos usam e abusam do seu poder para se beneficiar, quando funcionários do alto escalão na Administração Pública recebem algum tipo de propina para beneficiar empresário em uma licitação, a consequência é um impacto significativo na satisfação dos serviços públicos. Os impactos negativos podem afetar até o crescimento econômico e no bem-estar social. Essa percepção pode ser variável de acordo com o contexto cultural e social das pessoas (Andrade Júnior, 2024).

As áreas de saúde, educação e assistência social do município são as mais afetadas com essa má gestão dos recursos públicos. Os recursos públicos não são um obstáculo para a Administração Pública e sim a gerência no controle e na destinação deles, além do combate à fraude (Moraes, 2020).

As fraudes e os impactos sociais

Segundo Oliveira Júnior (2023), com base nos dados de 2014 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), republicados em 2016, 57% das licitações verificadas possuíam fraudes. Ainda é citado que 2/3 dos casos de corrupção, em que se tem fraudes e outras situações, envolvem setores econômicos que atuam nas licitações, como no de extração (minérios, petróleo e metais), de construção, de transporte e de comunicação/informação.

Para Schwenck e Silva (2018), em uma pesquisa realizada nas auditorias feitas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, foram fiscalizados 840 municípios entre 2006 e 2010, demonstrando que pelo menos 15,65% das ações das prefeituras com recursos da União tiveram irregularidades, sendo que na área da saúde foi de 19%, na educação de 17,5% e na assistência social de 1,25%. As irregularidades vão desde a falta de transparência no uso do recurso público até o desvio de valores, com obras não realizadas, entre outros.

Ainda segundo o autor, um veículo de imprensa constatou, em 2016, desvio de recursos financeiros de licitações públicas na prefeitura de Monte Horebe, no estado da Paraíba, por meio de empresários “laranjas” participando das licitações, mas que, de fato, as obras eram controladas por prefeitos e secretários. Considerando os dados disponíveis no site da prefeitura de Monte Horebe (2024) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), a cidade possui 4.338 habitantes e uma receita anual de aproximadamente 1,7 milhão de reais, uma despesa com educação de aproximadamente 500 mil reais e uma despesa com saúde de 594 mil reais.

Com base nesses números, o desvio de recursos públicos chegou a mais de 11 mil por cento em relação a receita, 39 mil por cento em relação a despesa com educação e 67 mil por cento em relação a despesa com saúde (Schwenck; Silva, 2018). Ressalta-se que os valores desviados foram ao longo de vários anos, o que explicaria esse percentual expressivo, acima até mesmo do orçamento de um ano da prefeitura. Esses valores desviados acabam impactando muito na vida da população local, considerando que os recursos públicos são muito escassos, ainda mais em uma cidade pequena.

Já no caso da cidade de Ilhéus, no estado da Bahia, em 2017, o licitante vencedor da licitação entregava carne vencida para a merenda. Em contrapartida, a escola que recebia essa

carne era feita com tábuas, sem banheiro. Nesse caso, o desvio foi de 25 milhões de reais por meio de licitações dirigidas, superfaturamento e empresas fantasmas (Schwenck; Silva, 2018).

Os valores, que são significativos, poderiam ser destinados para diversas áreas das prefeituras, como saúde, educação, segurança pública e assistência social. São recursos públicos já escassos e que são desviados das licitações públicas. Por isso, o impacto dos desvios de valores da Administração Pública para a sociedade é enorme, significativo.

Conforme apontado por Santos e Bezerra (2022), a Polícia Federal (PF) deflagrou a “Operação Reditus” no estado da Paraíba, em 2022, cujo objetivo foi o combate ao desvio na área da saúde, com valores que chegam a R\$ 1,2 bilhão, por meio de contratos com organizações sociais no enfrentamento da Covid-19. O crime consistia na “quarteirização” do serviço que deveria ser feito pelas organizações, mas eram subcontratados e com superfaturamento.

Ainda segundo o autor, a “Operação Select” da PF apurou sobrepreço em potencial nas prefeituras de Caldas Brandão, Mamanguape, Cuité de Mamanguape, Alhandra, Lagoa de Dentro, Serra da Raiz e Lagoa, com dados da CGU. Os sobrepreços eram para a aquisição de testes rápidos para o Covid-19 e estavam, em média, 89% maior que o praticado no mercado. O prejuízo calculado é em torno de R\$ 2,8 milhões.

De acordo com Bareiro, Santos e Kühl (2020), a CGU, no ano de 2000, fiscalizou 60 municípios, sendo que em 95% deles, ou seja, em 57 municípios, haviam fraudes em processos licitatórios da Administração Pública.

No caso da “Operação TNT”, em 2020, apurou irregularidades na licitação promovida pela Polícia Rodoviária Federal para a aquisição de máscaras cirúrgicas no estado do Mato Grosso do Sul. No caso, o objetivo da licitação era a aquisição de máscaras de proteção, que eram comercializadas por R\$ 0,12 a unidade e foram oferecidas pelas empresas por R\$ 20,00. A PF iniciou as investigações para apurar suposta fraude na licitação e crime contra a economia popular (Brasil, 2020).

Segundo Oliveira *et al.* (2021), na pandemia da Covid-19, um vírus que infectou milhões de pessoas em todo o mundo, promovendo a morte de muitos cidadãos, fez com os municípios resolvessem as situações de calamidade, com contratações urgentes para as carências sanitárias. Com isso, surgiram pessoas oportunistas, que desviaram verbas da área da saúde, por exemplo, a máfia dos sanguessugas em 2006, com uma fraude de cerca de 110 milhões de reais.

Já para Augusto *et al.* (2021), em uma operação chamada de “Mercadores do Caos”, em 2020, a polícia prendeu executivos da saúde do Governo do Estado do Rio de Janeiro por fraudes na compra de respiradores para o enfrentamento da Covid-19, sendo que estes não foram entregues. Segundo a Controladoria Geral do Rio de Janeiro (CGERJ), 99,47% dos contratos emergenciais do estado contêm irregularidades.

Um estudo com base no relatório de auditoria da CGU, com 70 municípios selecionados em 2016, mostrou que quanto menor o município brasileiro em número de habitantes maior é a fraude em licitações. Nesse mesmo estudo também ficou evidenciado que, quanto mais recursos financeiros um município recebeu do Governo Federal maior é a ocorrência de fraude nas licitações (Silva *et al.*, 2020).

Segundo Bortoletto (2019), em um consórcio com outras empreiteiras, a empresa OAS venceu licitações referentes a construção das Refinarias Getúlio Vargas (REPAR) e Nordeste Abreu e Lima (RNEST), em 2006. Porém, as empreiteiras ajustavam previamente suas planilhas de custos e propostas entre si, manipulando os preços, não havendo a devida concorrência. Nesse caso, a OAS pagava cerca de 1% do valor dos contratos para uma diretoria da Petrobrás. Considerando os valores licitados para a refinaria RNEST, aproximadamente em torno de R\$ 3,8 milhões, daria uma fraude de R\$ 38 mil reais. Mas, pelas condenações sofridas pelos envolvidos, agentes públicos e empreiteiras, a fraude é muito maior que o apurado, visto que houve confisco da justiça de até R\$ 41 milhões e indenização de R\$ 50 milhões. Nesse caso, é inegável que houve impacto negativo à estatal e, indiretamente, à sociedade.

Para Moraes (2020), em uma ação do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado na cidade de Ribeirão Preto, estado de São Paulo, em 2016, descobriu-se fraudes em contratos de licitação na Secretaria de Educação, na Companhia de Desenvolvimento de Ribeirão Preto e no Departamento de Água e Esgoto, que só em pagamento de propina foi de R\$ 5 milhões. Foram desviados, no total, R\$ 203 milhões.

Portanto, os números apresentados das inúmeras fraudes demonstram o impacto causado diretamente na qualidade do serviço público e, por consequência, na vida da população, uma vez que tais recursos públicos chegam a representar, em alguns casos, o mesmo valor investido na saúde e educação juntos.

Para Mendes e Silva (2023), com um processo licitatório bem elaborado, estruturado, é possível garantir a qualidade na execução dos serviços e produtos a serem fornecidos à população, além de dar maior transparência ao setor público e estimular a concorrência, fazendo com que o Estado compre ou contrate melhor. O contrário disso, é a escassez de recursos públicos que impacta na execução das políticas sociais tão importantes para a sociedade.

Mecanismos de controle contra a fraude

As licitações e contratações públicas são essenciais para o atendimento das necessidades da Administração Pública. Contudo, há casos de fraudes e estas geram prejuízos para os cofres públicos e causam impactos sociais.

Para Schwenck e Silva (2018), é importante destacar que apesar de fraudes acontecerem no dia a dia do setor público, na maioria das vezes não são tão fáceis de serem identificadas e, quando são, não tem a devida punição. Para a CGU (2023), o combate aos atos de improbidade na Administração Pública do Brasil é uma questão de extrema importância, mas de igual complexidade, a ser resolvida.

Segundo Santos e Souza (2024), as fraudes acontecem, segundo a CGU, por falhas nos controles internos, com 86% de irregularidades, e depois com 77% por deficiências no monitoramento e controle. Por isso, para combater as fraudes de forma eficaz é necessário ter a prevenção, com a mitigação de riscos em processos e métodos, com controles internos preventivos e detectivos (Fortunato *et al.*, 2023).

Já para Maiyaki e Sucesso (2025), o engajamento das partes envolvidas e a vigilância são fundamentais para o combate as fraudes. Com esse engajamento e vigilância, haverá melhora na eficiência, na equidade e melhora da confiança sociedade perante a Administração Pública.

Aperfeiçoamento, segregação de função e responsabilização do agente público

No caso do agente público, antes de haver alguma aplicação de punição, é necessário que a Administração Pública procure agir com medidas preventivas e orientações com o objetivo de que haja uma maior profissionalização e um melhor aprimoramento das técnicas aos responsáveis pela condução dos certames (Santos; Bezerra, 2022).

O enfrentamento da fraude nas licitações pode ser aperfeiçoado por meio de servidores melhor preparados, todos os que estão envolvidos no processo, como o demandante, o projetista, a equipe de planejamento, o orçamentista, o pregoeiro ou agente de contratação, a comissão de contratação, o parecerista jurídico, o ordenador de despesa, a alta administração, entre outros. Com todos esses atores melhor preparados, é possível prevenir e detectar condutas fraudulentas (Santos; Souza, 2024).

Uma das medidas preventivas é a segregação de função dentro do serviço público. É um fator importante no controle e combate à fraude, visto que por meio dela espera-se que cada ponto decisivo do processo seja feito por servidores diferentes, onde um acaba por fiscalizar os atos do outro (Alexandre, 2020).

Essa segregação de função está prevista no parágrafo 1º do art. 7º da Lei nº 14.133/2021, sendo que a autoridade competente deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Para Mendes e Silva (2023), a responsabilização dos agentes fraudadores também é fundamental para garantir a integridade do sistema de licitações e evitar, com isso, prejuízos ao erário e a sociedade como um todo. A punição dos agentes públicos em atos ilícitos seve como um importante mecanismo de dissuasão, evitando novas fraudes.

O controle dos atos públicos é exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, fiscalizando e coibindo a prática de atos ilícitos, inclusive com tomada de providências para correções por meio da fiscalização, fazendo com que a Administração Pública ande conforme os princípios constitucionais (Schwenck; Silva, 2018).

Segundo Santos e Souza (2024), para coibir a prática de fraude é necessária uma atuação integrada entre gestores e controladores de diversas áreas, como do planejamento, julgamento, supervisão e auditoria, todos buscando resultados mais efetivos.

A apuração de responsabilidades dos agentes públicos envolvidos em fraudes leva muitos anos para ser concluído. Segundo o Tribunal de Contas dos Estados, o cumprimento das decisões judiciais no Brasil não chega a 30%. Por fim, não se fala em reposição dos danos causados diante da improbidade constatada (Schwenck; Silva, 2018).

Em relação a previsão em lei, os crimes constam na Lei nº 14.133/2021, sendo eles foram modificados em relação a lei anteriormente vigente, a Lei nº 8.666/1993, elevando consideravelmente as penas cominadas. Ela incluiu, por exemplo, o art. 178 citando que os crimes licitatórios passaram a integrar o Código Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940 (Bitencourt, 2017).

Para Mendes e Silva (2023), a Lei nº 14.133/2021 é fruto das fragilidades percebidas na lei anterior. A nova lei traz uma variedade de novos princípios, conversando alguns valores da lei anterior, mas com mudanças significativas, propiciando maior agilidade, transparência e eficácia nas contratações públicas.

Com o advento dessa lei com um capítulo específico para isso no Código Penal, a punição por fraude passou a ser mais rigorosa, com aumento da pena (Santos; Souza, 2024).

Já para Nascimento, Malheiros Filho e Veronese (2023), o art. 178 da nova lei de licitações remete ao Código Penal os crimes praticados nas licitações e contratos administrativos. Segundo o autor, alguns doutrinadores dizem que são duas linhas mestras em relação a essa mudança, a codificação e o aumento das penas.

Ainda segundo o autor, a nova lei de licitações trouxe pontos importantes da lei anterior e melhorou ainda mais a contratação com a Administração Pública, combatendo a fraude que marcava até então por não obter êxito nesse sentido. Tais mudanças nos tipos penais e maior rigidez nas sanções facilitaram o processo para conseguir melhores resultados, evitando o sobrepreço e o superfaturamento, por exemplo.

Para Santos e Bezerra (2022), a impunidade não ocorre por falta de aparato jurídico, visto que na lei já consta punição as irregularidades nos processos licitatórios e seus contratos. Portanto, a lei já possui previsão para uma punição adequada para as irregularidades que são cometidas pelos agentes públicos.

Também foi instituída a Lei nº 8.429/1992 como um mecanismo para coibir essas práticas de improbidade, que inclusive, deixa explícito em seu art. 1º que qualquer agente público que pratica tais atos está sujeito as sanções previstas. A referida lei estabelece que os agentes que lesionaram o patrimônio público devem ser responsabilizados (Freitas, 2016).

Já a Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), exige transparência e lisura nas contratações públicas, com transparência fiscal e divulgação de dados das transações do poder público (Oliveira *et al.*, 2021).

Segundo Fortunato *et al.* (2023), tem também a lei anticorrupção, a Lei Federal nº 12.846 de 1 de agosto de 2013, um avanço significativo que veio de encontro aos anseios da sociedade brasileira, visto que possui abrangência nacional e é aplicada a todas as empresas que mantêm relações com os órgãos públicos, não apenas em licitações públicas.

Essa lei estabelece que as empresas criem mecanismos e procedimentos internos, o compliance, observando situações como integridade, códigos de ética, auditorias, treinamento e monitoramento. O propósito é identificar e corrigir fraudes, desvios, irregularidades e outros atos ilícitos praticados contra a Administração Pública.

Para Andrade Júnior (2018), a Lei nº 12.846/2013 ainda se destaca pelo acordo de leniência, onde a pessoa jurídica que cometeu fraude contra a Administração Pública coopera com as investigações, podendo ter até sua pena afastada e voltar a negociar com o governo.

Ainda tem o código de ética, um documento importante e que deve ser plenamente conhecido e seguido pelos servidores públicos. O código de ética nada mais é do que um conjunto de normas relacionadas a boa conduta, com penalidades previstas em caso de não cumprimento. Por meio dele, é possível compreender que o seu dever é servir a sociedade, prestando serviços com perfeição no cumprimento das suas funções (Bareiro; Santos; Kühl, 2020).

Segundo Notari (2019), há diversas leis que tratam de punições na Administração Pública. Mas, é importante que haja o acolhimento das leis que ‘atrapalham’ as fraudes dentro da Administração Pública, com o objetivo de que possam penalizar e minimizar os espaços das pessoas corruptas. Já para Fortunato *et al.* (2023), o ordenamento jurídico nacional já tem alguns dispositivos que tratam da fraude, assim como o Estado, que já participa de muitas convenções internacionais destinadas a combater e prevenir tais atos. Contudo, as leis não são suficientes para promover a transgressão em sociedade, sendo necessário os mecanismos de controle.

Mecanismos de controle

Segundo Maiyaki e Sucesso (2025), os governos do mundo todo estão adotando políticas para padronizar os procedimentos das compras públicas para aumentar a transparência e a concorrência, mitigando, com isso, os riscos. As políticas vão desde a combinação de leis até a implantação de diretrizes regulatórias.

Para Shahid Tabish (2025), diversos países, como Estados Unidos da América, Canadá, Suíça e Suécia acabaram desenvolvendo listas de verificação que auxiliam os órgãos de compras na identificação de possíveis fraudes na Administração Pública.

Ainda segundo o autor, uma vez identificado licitantes envolvidos em fraudes, este deve ser inserido em lista negra e ser impedido de participar de futuras contratações públicas. Com tal ação, o número de possíveis licitações colusivas tendem a reduzir.

No Brasil, temos órgãos que são responsáveis por mitigar riscos e possíveis fraudes, por meio do controle interno na Administração Pública, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Segundo Santos e Bezerra (2022), no caso da CGU, esta busca controlar as despesas públicas que podem estar sendo desviadas por meio de ações fraudulentas. Para Silva *et al.* (2020), a CGU é um órgão de controle interno do Governo Federal que cuida da defesa do patrimônio público e melhoria da transparência na gestão pública por meio de auditorias com objetivo de corrigir, prevenir e combater a fraude.

Já o TCU, possui a função de apontar situações em que os gestores públicos apresentam falhas, sendo eles notificados para a tomada de providências. Ele é um órgão de assessoramento

do poder legislativo, tendo um papel essencial na atuação da Administração Pública. Mas, a Constituição Federal não expressa a questão do legitimado para executar as condenações do Tribunal de Contas, sendo incoerente, uma vez que o próprio órgão fiscalizado irá realizar a cobrança (Schwenck; Silva, 2018).

Para Lima, Oliveira e Costa (2023), há o Ministério Público, uma instituição responsável por zelar pelos interesses da sociedade e pela ordem jurídica, assim como dos interesses sociais e individuais. Ele tem o poder de apurar a prática de atos de improbidade administrativa por meio da instauração de inquéritos.

Existe uma necessidade de melhorar a estrutura e os recursos financeiros para que esses e outros órgãos responsáveis pelo combate a improbidade administrativa consigam realizar o trabalho de forma mais abrangente e rápida. A demora na punição dos responsáveis pelos atos ilícitos faz com que estes continuem exercendo suas funções e cometendo novos atos de improbidade.

Segundo Santos e Souza (2024), os controles no nível de governança iniciam por meio do planejamento da contratação, através dos seguintes documentos: Plano de Contratações Anual (PCA), com centralização dos procedimentos; Estudo Técnico Preliminar (ETP), com padronização dos documentos e rotinas; Gestão de Riscos, com detalhamento da pesquisa de preços; gestão por competência, com publicação dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

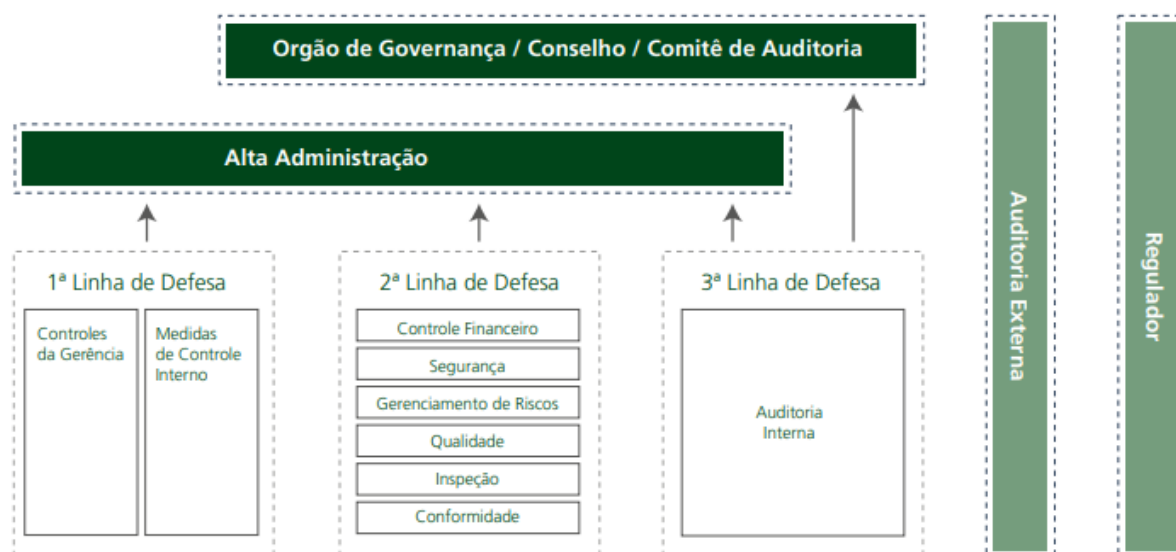
A questão do gerenciamento de risco deve ser feita já na fase de contratação, mitigando os possíveis problemas que possam surgir e como resolvê-los, sendo que normalmente acabam sendo feitos apenas na execução dos contratos, dificultando a recuperação de valores já pago para as empresas, entre outras situações (Augusto *et al.*, 2021).

Segundo o TCU (2018), a gestão de riscos é crucial para identificar, analisar e tratar incidentes com potenciais lesivos a Administração Pública, podendo impedir sua realização ou minimizando seus impactos. Os riscos de uma organização são diversos, como: risco de fraude e corrupção; risco operacional; risco de TI; risco patrimonial; risco legal. O tribunal ainda ressalta que tais riscos podem ter interseções de uns com outros.

É comum que haja em uma organização vários setores responsáveis por tratar dos riscos, inclusive a fraude, como o auditor interno, controlador financeiro e de qualidade, segurança patrimonial, segurança de TI, entre outros. A grande questão é a coordenação dos papéis de cada um deles dentro da organização.

Para o TCU (2018), por meio do modelo das Três Linhas de Defesa é definida as responsabilidades entre os envolvidos, conforme figura a seguir:

Figura 3 - Três linhas de defesa

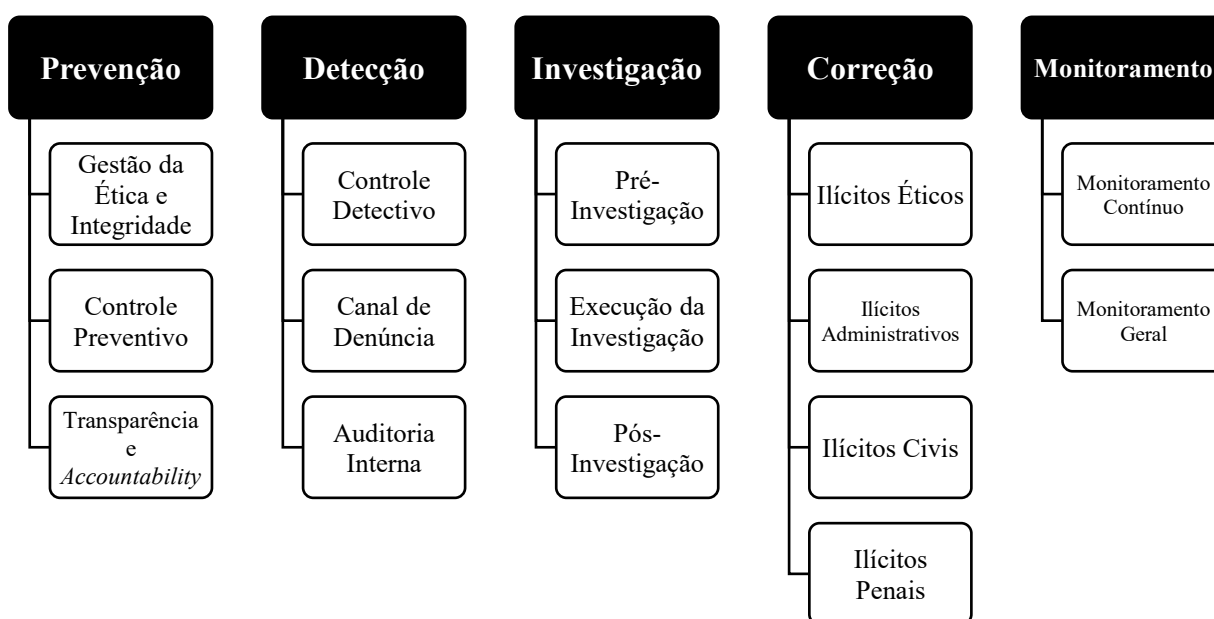


Fonte: Tribunal de Contas da União, 2018, p. 19

Conforme demonstrado na figura acima, a primeira linha de defesa será composta pelo controle interno, com análise dos riscos dos negócios, das atividades cotidianas. A segunda linha cuida do gerenciamento dos riscos, com monitoramento dos riscos de desconformidade com as leis e os regulamentos, com independência da primeira linha e feitas por controladoria. Já a terceira linha é feita pela auditoria interna, fornecendo informações a alta administração (TCU, 2018).

Para o TCU (2018), há mecanismos que compõe a Estrutura de Mecanismos e Componente de combate à fraude: detecção, investigação, correção e monitoramento. Cada um deles é associado a um conjunto de componentes que auxiliam para o alcance do objetivo.

Figura 4 - Estrutura de mecanismos e componentes



Fonte: Adaptada de Tribunal de Contas da União, 2018, p. 31

Essa Estrutura de Mecanismos e Componente de combate à fraude tem o primeiro mecanismo que é a prevenção. Ela é uma atitude eficiente e proativa para preservar os recursos

da Administração Pública. Os componentes para a prática da prevenção são: gestão da ética e integridade; de controle preventivo; transparência e accountability. No caso da prática da gestão da ética e integridade, será por meio do estabelecimento das seguintes situações: promoção da cultura da ética e da integridade na organização; estabelecimento do comportamento ético e íntegro da alta administração; divulgação do código de ética e de conduta; promoção da comissão de ética; instituição da política de prevenção aos conflitos de interesse; estabelecimento de condições para lidar com variação significativa de patrimônio; regulação do recebimento de presentes e participação em eventos (TCU, 2018).

Ainda em relação ao mecanismo de prevenção, mas agora o caso do controle preventivo, ele ocorre por meio do estabelecimento de: sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas; política e plano de combate à fraude; política e práticas de gestão de recursos humanos para prevenir fraude; política e práticas de gestão de relacionamento com entidades e pessoas que recebam recursos financeiros; gerenciamento de riscos e instituindo mecanismos de controle interno para o combate à fraude; função antifraude na organização; programa de capacitação sobre combate à fraude; comunicação quanto a política e gestão de risco de fraude e os resultados das correções nos casos detectados (TCU, 2018).

Agora em relação ao último mecanismo de prevenção, o de transparência e *accountability*, esse ocorre por meio da: promoção da cultura da transparência e divulgação proativa das informações, utilizando-se especialmente dos meios da tecnologia da informação; promoção da cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão (TCU, 2018).

Para o TCU (2018), o mecanismo de detecção possui três componentes, sendo: componente de controle detectivo, com: controle reativo de detecção; controle proativo de detecção; e documentação das técnicas de detecção de fraude; componente de canal de denúncia, com: estabelecimento de canal de denúncias; gerenciamento das denúncias recebidas; e analisando e admitindo as denúncias; componente de auditoria interna, com: avaliação da política, do plano, da gestão de risco de fraude e dos controles internos; avaliação da cultura e gestão da ética e da integridade; planejando e realizando auditorias e investigações de fraude; estabelecendo uma sistemática de divulgação de relatórios que tratam de fraude.

Já o terceiro mecanismo que compõe a Estrutura de Mecanismos e Componente de combate à fraude é o da investigação, sendo: componente de pré-investigação, com o desenvolvendo de plano de resposta à fraude; realização de avaliação inicial do incidente; estabelecendo equipe de investigação; estabelecimento de parcerias com outras organizações; componente de execução da investigação, com o desenvolvendo de plano de investigação; estabelecimento da confidencialidade da investigação; investigando e respondendo os atos de fraude; realização de entrevistas eficazes; examinando documentos; componente de pós-investigação, com revisão dos controles internos após a ocorrência de uma fraude (TCU (2018).

Ainda segundo o TCU (2018), o quarto mecanismo é a correção, por meio do: componente ilícito ético, com procedimento ético preliminar; processo de apuração ética e de integridade; componente ilícito administrativo, com sindicância; Processo Administrativo Disciplinar (PAD); Termo Circunstanciado Administrativo (TCA); Tomada de Contas Especial (TCE); Processo Administrativo de Responsabilização (PAR); componente de ilícito civil, com ação civil de improbidade administrativa; ação civil de improbidade empresarial; componente de ilícito penal, com responsabilização penal.

No tocante ao último mecanismo da Estrutura de Mecanismos e Componente de combate à fraude, o de monitoramento, ele ocorre por meio dos monitoramentos contínuo e geral. No caso do monitoramento contínuo, o gestor deve manter um painel de indicadores para subsidiar sua decisão em relação aos mecanismos anteriores, identificando e resolvendo precocemente

os incidentes. Já no caso do monitoramento geral, é uma reavaliação geral e periódica dos resultados alcançados (TCU, 2018).

Mas, com o avanço da inteligência artificial, é necessário que ela seja mais bem compreendida para o uso no controle do Estado. Seu uso é uma realidade em todo o mundo, servindo para robustecer o combate às fraudes e irregularidades no setor público (CGU, 2023).

Para Oliveira *et al.* (2021), estamos na era digital e por isso novas técnicas de detecção de fraudes surgiram como também foram transformadas, com o Digital Era Governance. Por meio do Machine Learning ou aprendizado de máquina, surge como um mecanismo de auditoria com uso da inteligência artificial. Uma dessas ferramentas é a Alice, uma tecnologia digital que realiza análise permanente de dados, de forma antecedente, concomitante e subsequente de licitações no âmbito Federal, com ações preventivas.

Mas, segundo Maiyaki e Sucesso (2025), mesmo com possíveis alterações de leis, informatização de sistemas, entre outras situações, nada disso terá sucesso sem a vontade política. Tais atos, sem o comprometimento dos líderes públicos, são meros ornamentos. Portanto, é necessário o engajamento dos gestores públicos no combate às fraudes.

Para Schwenck e Silva (2018), uma outra grande ferramenta de controle para se combater as fraudes é a fiscalização bem como a vigilância pelo cidadão. O cidadão tem um papel essencial na vigilância e na fiscalização do emprego dos recursos públicos. Mas, segundo Notari (2019), os cidadãos não estão tendo interesse na fiscalização do gasto público. Contudo, para a construção de uma participação mais efetiva da sociedade na Administração Pública, é necessário que ela assume sua quota parte de responsabilidade. Ser cidadão é demonstrar sua participação nos interesses públicos, conforme previsto no artigo 1º da Constituição Federal.

Por outro lado, a nova governança pública não pode ver o cidadão com um papel passivo, apenas de receptor dos serviços públicos, e sim como participantes do processo público, por meio do *accountability* (Augusto *et al.*, 2021).

O controle social por meio da participação do cidadão é uma das formas de fiscalizar a Administração Pública. A participação ocorre por meio dos conselhos, audiências públicas, manifestações, denúncias, etc. A participação da sociedade no controle dos atos públicos é fundamental para garantir que os já escassos recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente e transparente, combatendo a fraude e o desperdício (Mendes; Silva, 2023).

Considerações finais

O poder público demanda por inúmeros serviços e produtos, visto que este tem necessidades. Para obter os produtos e os serviços é necessário a realização de processos licitatórios, atos indispensáveis para a concretização da solução perante a necessidade existente da Administração Pública. Por envolver volumosos recursos financeiros, os processos licitatórios acabam sujeitos a inúmeras irregularidades, antes, durante e depois do certame, como a fraude.

Mas, a Administração Pública deve sempre buscar por certames lícitos, sem vícios, fraude, para uma contratação mais eficaz, trazendo economicidade no uso do dinheiro público, mais benefícios para a sociedade e uma competitividade sem ilegalidades entre os interessados em participar. Contudo, o Brasil tem vivenciado inúmeros casos de fraude, o que faz com que haja desvios de recursos públicos que seriam destinados a população.

Percebe-se que acabar com a fraude não é uma tarefa fácil, uma vez que é necessário o combate da falta de ética dos responsáveis por administrar os recursos públicos, entre outras situações. Ainda tem a questão da aceitação da fraude e da corrupção pela população, uma cultura a ser combatida, com conscientização da sociedade.

Ressalta-se que a fraude é um dos tipos de improbidade administrativa e que prejudica a população mais vulnerável diretamente, visto que esta necessita muito mais dos serviços

públicos e os recursos desviados poderiam ser utilizados para isso. Portanto, a fraude leva a perpetuação da desigualdade social no país.

Por isso, existem diversas leis que auxiliam tanto na contratação pública como na punição de possíveis fraudes. Para a contratação, existe a nova lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021. Já para a apuração das improbidades administrativas, tem a Lei nº 8.429/1992, mas que foi alterada pela Lei nº 14.230/2021, trazendo novos obstáculos, impondo maior dificuldade aos órgãos de controle.

Também existem diversos mecanismos de controle que auxiliam a Administração Pública na redução e até eliminação do impacto da fraude, como os estruturantes e seus componentes: prevenção; detecção; investigação; correção; e monitoramento.

Mas, a realidade é que os processos de condenação dos agentes públicos são demorados, acabam não trazer de volta os recursos públicos desviados, impedindo o ressarcimento ao erário. Também é importante destacar a necessidade de a capacitação dos agentes públicos, com e possíveis cursos de qualificação a serem exigidos para os futuros administradores do dinheiro público.

É necessário também que haja propostas para incentivar a sociedade a interagir com o trabalho da Administração Pública, inserindo uma mentalidade de vigilância e denúncia. A sociedade precisa assumir sua quota parte de responsabilidade na participação do orçamento público. A participação da sociedade com o governo não deve ser apenas por interesses individuais e sim estar entrelaçado ao meio social e cultural. Por outro lado, a esfera pública não deve ser entendida como um espaço onde há confronto e que deve prevalecer a vontade e a opinião de um grupo superior, da elite, mas sim um espaço democrático para todos.

É importante ainda destacar o programa de integridade, o compliance, e o acordo de leniência, ambos instituídos pela lei anticorrupção na busca de combater as condutas corruptas que lesam a Administração Pública. São mecanismos importantes que, em conjunto com os demais já existentes, podem contribuir muito para a melhoria da gestão dos recursos públicos.

A fraude contamina todas as relações, sejam elas públicas ou privadas, e é por isso, que deve ser extremamente combatida em busca de uma economia autossustentável, evitando o desvio dos recursos públicos e, consequentemente, melhorando a qualidade de vida da população, visto que esta terá serviços públicos com melhor resolutividade.

Ressalta-se que há previsão normativa tanto na Constituição Federal como na lei de licitações e em leis específicas para inibir e até corrigir atos de fraude contra as licitações públicas, assim como da possibilidade de participação da sociedade por meio do controle social. A grande questão a ser deixada é se tais mecanismos conseguem atingir os objetivos, as suas finalidades.

O combate à fraude é possível, com os diversos atores já existentes no cenário brasileiro, desde o próprio agente público, até os órgãos de controle, fiscalização e o cidadão, uma vez que este inibe e até força os agentes públicos a corrigirem seus atos.

Referências

ALEXANDRE, W. de B. Prevenção de fraude e corrupção nos contratos administrativos. **Boletim Economia Empírica**, [S. l.], v. 1, n. 6, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5533>. Acesso em: 4 out. 2024.

ANDRADE JÚNIOR, E. F. de. Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 16, n. 2, p. 402-422, 2018.

AUGUSTO, E. *et al.* Mapeamento de processo e análise de riscos de fraude na dispensa de licitação em razão da covid-19. **Caderno de Administração**, v. 29, n. 2, p. 116-140, 2021.

BAREIRO, M. M. M; SANTOS, M. P. dos; KÜHL, C. A. **Conduta ética do servidor na Administração Pública**. [s.d.]. Disponível em:

https://sguweb.unicentro.br/app/webroot/arquivos/atsubmissao/TCC_Conduta_etica_do_Servidor_na_Administracao_Publica_2.pdf.

BITENCOURT, C. R. **Direito penal das licitações**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.

BORTOLETTO, R. R. de O. Corrupção, licitação e o caso OAS. **Conhecimento Interativo**, v. 13, n. 2, p. 157-174, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do BRASIL de 1988**. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Revista da CGU, Volume 15, nº 27, Jan-Jun 2023.

Inteligência artificial no combate à fraude e corrupção: A experiência da Controladoria Geral do município do Rio de Janeiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em

https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/issue/archive. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados do Brasil**. Brasília, DF: IBGE, [2024]. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a->

informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa nº 13, de 30 de outubro de 1996. Disciplina a contratação de serviços de vigilância, de limpeza e conservação, executados de forma contínua em edifícios públicos. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-ndeg-13-de-30-de-outubro-de-1996-revogada-pela-in-no-18-de-1997>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, [2024]. Disponível em: [https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-18-de-22-de-dezembro-de-1997-revogada-pela-in-no-2-de-2008#:~:text=2%20de%202008\)-,INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2018%2C%20DE%2022%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997,Sistema%20de%20Servi%C3%A7os%20Gerais%20%2D%20SISG](https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-18-de-22-de-dezembro-de-1997-revogada-pela-in-no-2-de-2008#:~:text=2%20de%202008)-,INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2018%2C%20DE%2022%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997,Sistema%20de%20Servi%C3%A7os%20Gerais%20%2D%20SISG). Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022. Estabelece regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Portal de Compras do Governo Federal, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-98-de-26-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou

estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.429%2C%20DE%20JUNHO%20DE%201992&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20aplic%C3%A1veis,fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Portal da Legislação, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. **PF investiga fraude em compras de máscaras cirúrgicas no Mato Grosso do Sul**. Brasília, DF: Polícia Federal, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/06-noticias-de-junho-de-2020/pf-investiga-fraude-em-compras-da-prf-em-mato-grosso-do-sul>. Acessado em 23 de novembro de 2024.

BRASIL. Prefeitura Municipal de Monte Horebe. **Transparência Fiscal**. Disponível em <https://montehorebe.pb.gov.br/acessoainformacao.php>. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1744/2018 – Plenário**. Brasília, DF: TCU Pesquisa Integrada, [2018]. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1744%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIA DO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**. Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª edição. Brasília, DF: TCU Publicações Institucionais. Cartilha, Manual ou Tutorial, [2024]. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em 22 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção**. 2ª edição. Brasília, DF: TCU Publicações Institucionais. Cartilha, Manual ou Tutorial, [2018]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em 4 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Sobrepço e superfaturamento de obras públicas na Nova Lei de Licitações**. São Paulo, SP: TCESP Publicações, [2024]. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-sobrepco-e-superfaturamento-obras-publicas-nova-lei-licitacoes>. Acesso em: 4 out. 2024.

FORTUNATO, A. N. L. *et al.* Crimes de licitação e a aplicação da lei anticorrupção: a implementação do compliance empresarial como ferramenta de prevenção. **Revista Científica UMC**, v. 8, n. 2, p. e080200001-e080200001, 2023.

FREITAS, L. P. de. A questão da improbidade administrativa por fraude à licitação. **ÂNIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba PR - Brasil. Ano VIII, n.15, jul/dez 2016. ISSN 2175-7119. Disponível em: <https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anim15/artigo-8.-a-questao-da-improbidade-administrativa-por-fraude-a-licitacao.pdf>.

LIMA, L. L.; OLIVEIRA, L. C. de; COSTA, M. R. P. Lei de improbidade administrativa: Impactos sociais e desafios no sistema público brasileiro. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 13, n. 1, 2023.

MAIYAKI, Bulus Daniel; SUCESSO, A. T. The role of procurement policies in combating corruption in the public sector. **UARJAHSS Revista UAR de Artes, Humanidades e Ciências Sociais**, v. 1, n. 7, 2025.

MENDES, M. R.; SILVA, C. J. J. da. A lei de licitações e a responsabilização dos agentes fraudadores. **RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar**-ISSN 2675-6218, v. 4, n. 6, p. e463407-e463407, 2023.

MENEZES, A. P. V. C. Os limites da sindicância patrimonial na investigação do enriquecimento ilícito. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 53, 2022.

MORAIS, H. D. Operação sevandija: um estudo das causas e consequências da corrupção. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 17, n. 1, p. 157-170, 2020.

MUNIZ, M. J. *et al.* Diferença de erros e fraudes dentro de uma empresa. **Revista Científica Unilago**, v. 1, n. 1, 2023.

NASCIMENTO, C. C. do; MALHEIROS FILHO, M. A. de A; VERONESE, D. Z. V. **Fraudes licitatórias: como afetam a Administração Pública e empresas concorrentes**. [s.d.]. Disponível em: <https://unifan.net.br/wp-content/uploads/2023/02/FRAUDES-LICITATORIAS-COMO-AFETAM-A-ADMINISTRACAO-PUBLICA-E-EMPRESAS-CONCORRENTES.pdf>.

NOTARI, M. B. A participação cidadã nas fraudes à licitação como meio de controle social e combate à corrupção. **E-Civitas**, v. 11, n. 2, p. 108-132, 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, F. A. de A. A. de. A necessária e complexa relação entre concorrência e corrupção: uma (re) análise dos cartéis em licitação condenados pelo CADE. Salvador: **Jus Podivm**, v. 1, n. 1, 2023.

OLIVEIRA, E. F. de *et al.* O uso de tecnologias para detecção de fraudes na pandemia da covid-19. **Revista de Contabilidade & Controladoria**, v. 13, n. 1, p. 156, 2021.

SANTOS, F. A. dos; BEZERRA, D. O. Licitação pública e seus contratos: fraudes e cartéis em licitações. **Revista Campo do Saber**, v. 8, n. 2, 2022.

SANTOS, F. B; SOUZA, K. R. de. **Como combater a corrupção em licitações**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

SCHWENCK, T. do C; SILVA, S. J. F da. Reflexo das fraudes em licitações para a sociedade e o combate à corrupção nas prefeituras. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, v. 8, n. 3, 2018.

SHAHID TABISH, S. Z. Detecting Collusion in Traditional Contracts. **Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction**, v. 17, n. 4, p. 04525051, 2025.

SILVA, B. B. da *et al.* **O Perfil e Determinantes das Fraudes em Licitação nos Municípios do Brasil**. [s.d.]. Disponível em: https://ccn-ufsc-cdn.s3.amazonaws.com/10CCF/20200715232953_id.pdf.

Informações complementares

Descrição		Declaração
Financiamento		Não se aplica.
Aprovação ética		Não se aplica.
Conflito de interesses		Não há.
Disponibilidade dos dados de pesquisa subjacentes		O trabalho não é um <i>preprint</i> e os conteúdos subjacentes ao texto da pesquisa estarão disponíveis no momento da publicação do artigo.
CrediT	Lucas Duarte de Matos	Funções: conceitualização, análise formal, metodologia e escrita.

Avaliadores: Me. Luiz Gustavo Tiroli (Universidade Estadual de Londrina. Paraná, Brasil). Os avaliadores “A” e “B” optaram pela avaliação fechada e pelo anonimato.*

Revisora do texto em português: Anapaula de Almeida.

Revisora do texto em inglês: Patrícia Luciano de Farias Teixeira Vidal.

Revisora do texto em espanhol: Graziani França Claudino de Anicézio.

* Optou pela avaliação aberta e autorizou somente a divulgação da identidade como avaliador no trabalho publicado.