



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA-IDP

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA - EAB/IDP

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GUILHERME DE MATTOS LOPES

**LICITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DE FRAUDES NA
ADMINISTRAÇÃO**

BRASÍLIA - DF



2021

INSTITUTO DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EAB/IDP

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GUILHERME DE MATTOS LOPES

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Administração Pública, sob a orientação do Professor Frederico Fernandes Moesch.

BRASÍLIA – DF



2021

GUILHERME DE MATTOS LOPES

**LICITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DE FRAUDES NA
ADMINISTRAÇÃO**

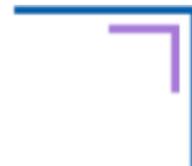
Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Administração Pública, sob a orientação do Professor Frederico Fernandes Moesch.

Prof. Frederico Fernandes Moesch.
Professor Orientador

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA-IDP

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora



Dedico este trabalho primeiramente a Deus,
por ser essencial em minha vida, a minha mãe,
ela que foi minha inspiração, uma grande
mulher.



RESUMO

A licitação é um instrumento da administração pública existente para atender as demandas de interesse coletivo, mas que pode ser utilizado para o cometimento de fraudes e corrupção. O presente trabalho objetiva propor um estudo sobre a licitação como ferramenta de controle de fraude na gestão pública. Devido à natureza da proposta que ora se apresenta, recorrer-se-á metodologicamente à revisão bibliográfica para a promoção de um estudo descritivo fundamentado em artigos científicos, obras completas e demais produções científico acadêmicas que se mostrem úteis e pertinentes à pesquisa em tela. Os resultados são no sentido de traçar as diretrizes do caminho que os órgãos e entidades públicas devem seguir para evitar que a licitação seja utilizada para o cometimento de fraudes. A conclusão que se chega é que atualmente a licitação, seja por força das normas legais, seja para a busca de aprimoramento da gestão pública, assumiu uma transparência nunca antes vista na história do Brasil; de todo modo, há espaço para novos avanços.

Palavras-Chave: Gestão pública. Licitação. Corrupção. Fraude. Conformidade.



ABSTRACT

The bidding is a tool in the public administration to meet demands of collective interest. However, it can be used to commit fraud and corruption. The present work aims at proposing a study on bidding as a tool to control fraud in public administration. Due to the nature of the proposal presented here, methodologically, bibliographic review will be used to promote a descriptive study based on scientific articles, complete works and other scientific-academic productions that are useful and relevant to the research on screen. The results are in the sense of outlining the guidelines of the path that must be followed by public agencies to prevent frauds. The conclusion reached is that, at present, bidding, whether by legal norms or to seek improvements in the public management, has assumed a transparency never seen before in the history of Brazil. At any rate, there is room for further improvements. **Palavra-chave:** Public Management. Bidding. Corruption. Fraud. Conformity.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
LICITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DE FRAUDES NA ADMINISTRAÇÃO	9
LEI N. 8.666/93	12
PRINCIPAIS FRAUDES COMETIDAS NO PROCESSO LICITATÓRIO	15
LICITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DE FRAUDES	17
A LEI 14.133/2021, de 1º de Abril de 2021.....	21
CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	29



INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem, por obrigação, atender as demandas de interesse coletivo e, para tanto, utiliza como uma de suas ferramentas a licitação para contratar bens e serviços. O presente trabalho tem por objetivo fornecer um estudo descritivo teórico sobre a licitação como ferramenta de controle de fraudes na gestão pública. Infelizmente, muitos gestores e administradores se aproveitam de brechas na legislação atual para cometimento de fraudes.

A função do Estado é oferecer serviços à população como educação, saúde, segurança, dentre outros, com qualidade, ou seja, é responsável por gerenciar os recursos do país e assegurar esses direitos à sociedade. Entre os instrumentos utilizados para atender a população, existe a licitação. Com o passar do tempo, esse processo passou a ser muito utilizado para fraudes e corrupção, de modo que administradores e empresários de má índole ou mal intencionados se aproveitam das brechas ou falhas da lei de licitação para fraudá-las e desviar recursos em benefício próprio.

Justifica-se a escolha do tema pela grande importância que tem o procedimento licitatório não apenas em âmbito acadêmico-científico como também do ponto de vista social e da administração pública. O processo licitatório e sua utilização para fraude vêm trazendo consequências e causando impacto não só dentro do setor público como na sociedade em geral, porque com a utilização cada vez maior de processos licitatórios para fins escusos, prática bastante utilizada no Brasil, passou-se a demandar o aprimoramento dos mecanismos de prevenção, detecção e punição a fraudes em licitações.

Este trabalho tem como objetivo geral estudar sobre a licitação em seus aspectos gerais, e como objetivos específicos analisar a gestão pública no Brasil; estudar a corrupção; discorrer sobre a legislação específica que regulamenta a matéria; analisar o controle da corrupção e de atos de fraudes através da licitação.

O tema abordado no presente estudo mostra-se de grande importância não só pela relevância que representa a Administração Pública e seus processos licitatórios estar adequada a padrões legais e éticos, mas também para analisar a aplicabilidade da legislação sobre licitações nos dias atuais. Almeja-se com o presente trabalho ajudar a uma melhor compreensão sobre como o processo licitatório pode ser utilizado para o cometimento de fraudes, pelo fornecimento de conclusões fáticas que, além de seu interesse geral e específico no âmbito da linguagem, podem servir de base para futuros trabalhos.



Não obstante a criação da lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, com o intuito de controlar, disciplinar e trazer maior segurança às licitações, são comuns os casos em que ocorrem fraudes nos processos licitatórios, fazendo necessário estudar sobre a efetividade da licitação para o controle de fraudes na Administração Pública. A nova lei de licitações, a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, trouxe avanços importantes para prevenção, detecção e punição de fraudes, que serão explanados ao longo do trabalho. De qualquer forma, por ser recente, será preciso tempo para amadurecer as práticas voltadas à sua implementação.

LICITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DE FRAUDES NA ADMINISTRAÇÃO

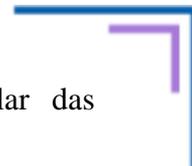
Por gestão pública tem-se um termo amplo, que pode ser designado como a forma como são aplicados os processos de planejamento e as práticas gerenciais no setor público. O modelo brasileiro vigente de gestão pública busca a eficácia, a eficiência e a efetividade nas ações do Estado.

Antes de se falar sobre a aplicação e uso da gestão pública dentro das organizações públicas no Brasil, necessário se faz explanar antes os temas relevantes dentro do assunto. Se antes para a administração pública seguia um modelo que visava tão somente ao desenvolvimento do trabalho, hoje a mesma tem sua gestão de forma bem mais ampla e abrangente, porém sempre se pautando em seus próprios princípios.

Essa atuação profissional consiste na aplicação de conhecimentos e técnicas da Administração para o gerenciamento de setores e instituições públicas ou voltadas ao interesse coletivo. Além dos órgãos do governo, a Gestão Pública pode estar presente em organizações não governamentais (ONGs) e até mesmo em instituições privadas que ofereçam algum tipo de trabalho social.

Os conhecimentos dessa área servem para o planejamento, coordenação e avaliação dos programas que a instituição oferece. As teorias são aplicadas em diversos campos, como Recursos Humanos, Finanças e Políticas Públicas. A partir delas, se realiza o gerenciamento dos diversos serviços públicos, como os de educação, saúde, transporte e segurança, além de projetos sociais.

Embora exerçam funções semelhantes, existem diferenças entre a Gestão Pública e a Administração. Mesmo abordando muitas teorias administrativas, a gestão de serviços públicos



tem seus conhecimentos próprios, desenvolvidos a partir da vivência particular das organizações públicas ou coletivas.

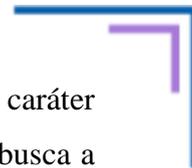
Administração pública não é sinônimo de gestão pública. Administração é uma ciência cuja existência se pauta no estudo das formas. Segundo Motta (2003, p. 370), do ponto de vista meramente descritivo, administrar é planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar, e essa definição, que data dos primórdios da teoria organizacional, continua absolutamente correta, mesmo considerando-se todos os avanços que esse campo do conhecimento experimentou durante o século XX.

[...] a expressão Administração Pública pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional: “a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”. (Melo *et al.* 2018)

De acordo ainda com Melo et al. (2018), a Administração Pública também pode ser compreendida em sentido amplo ou em sentido restrito, sendo que, em sentido amplo, a Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais. No sentido estrito, a Administração Pública compreende apenas os órgãos administrativos e a função administrativa, excluídos os órgãos governamentais e a função política.

A administração pública pode ser definida ainda com a classificação direta e indireta. É considerada direta quando se constituir dos serviços ligados a Presidência da República e aos Ministérios, e a indireta é a compreendida pelas categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, podendo citar as autarquias, empresas e fundações, desde que sejam públicas.

A gestão pública é mais ampla do que a administração pública, porque utiliza novas práticas, muitas advindas do setor privado, para a administração pública. Trata-se de uma modalidade de gestão recente, que nasceu da necessidade de uma melhora e modernização na gestão da administração pública. Em um conceito mais formal, pode-se dizer que a gestão pública é responsável pela organização e pelo processo decisório que envolve a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.



Outra diferença marcante que a gestão pública traz da administração pública é o caráter de ousadia, empreendedorismo e atualização que traz em seu bojo. A gestão pública busca a inovação, agregando valores e métodos administrativos trazidos de outras esferas ou mesmo de um conhecimento empírico. Tudo sempre visando em primeiro lugar ao bem estar social. Busca-se com isso resultados mais eficientes e favoráveis tanto para o corpo público e sua administração como também para a coletividade, traduzindo-se em um caráter eminentemente social.

A gestão pública é desenvolvida por profissionais gabaritados a serviço da administração pública, sendo que esses gestores devem sempre se pautar em quatro pilares fundamentais, que são o planejamento, organização, direção e controle. O planejamento permite que se tracem estratégias a fim de alcançar os objetivos e metas por ele traçados, lembrando que, para bem planejar, deve-se muito conhecer, por isso é importante que o gestor esteja a par de todas as informações necessárias a boa prestação do serviço.

A organização permitirá que a gestão se desenvolva de forma otimizada, adequada e principalmente organizada, enquanto a direção permite que o gestor conduza a sua administração no sentido que se pretende e para alcançar os melhores resultados. Por fim, porém não menos importante, é o controle que o gestor deve ter sobre os serviços prestados pela administração pública, pois este controle o permitirá melhor análise de todos os pontos fundamentais a boa prestação administrativa pública.

A ampliação da administração pública trazida pela gestão pública veio a trazer benefícios, mas também desafios. Um dos desafios enfrentados pela gestão pública nos moldes atuais foi a prestação de atendimento público de qualidade. Este sempre foi um ponto considerado deficiente na administração pública brasileira, de modo que avanços foram obtidos após muitos esforços. Outro desafio diz respeito a uma gestão mais participativa, com a participação mais efetiva da sociedade. Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter aberto a oportunidade da participação da comunidade, isso ainda representa um desafio para a atual gestão pública, que necessita ter suas ações compartilhadas entre o poder público e a sociedade civil.

Tem-se ainda como desafio da gestão pública promover a igualdade social por meio de políticas públicas que estejam de acordo com os interesses coletivos. Para isso, é necessário que se promovam ainda mais políticas públicas e que se desenvolvam mecanismos voltados à busca da igualdade social.



De todo, permanece o grande desafio para a Gestão Pública de manter a máquina pública a salvo de atos de corrupção, como fraudes, entre as quais aquelas realizadas durante procedimentos licitatórios, conforme se verá nos capítulos seguintes.

A LEI N.º 8.666, DE 1993

Antes de se adentrar ao tema do presente trabalho, é necessário proceder a uma explanação sobre a Lei n.º 8666, de 1993, que regulamentou e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública.

No art. 37, XXI, da Constituição de 1988, temos a obrigatoriedade da licitação para a Administração Pública. Todos os órgãos que integram a Administração Pública direta e indireta possuem essa obrigação de abrir processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições entre os concorrentes e permita a escolha das propostas mais vantajosas para execução de obras, serviços, compras ou alienações, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (BRASIL, 1988).

Como todo instituto jurídico, o das licitações deve estar consubstanciado pelos princípios basilares do direito, além de contar com seus próprios princípios norteadores. Entre tais princípios destacam-se o princípio da legalidade, que é o princípio constitucional através do qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo a não ser em virtude de lei. Outro princípio norteador é o da isonomia, através do qual é assegurado a todos que venham participar do certame licitatório a igualdade de condições de concorrência.

O princípio da impessoalidade na qual deverá a Administração Pública se pautar garante que a mesma não definirá qualquer tipo de preferência a esta ou aquela empresa concorrente. O Princípio da publicidade é aquele princípio que determina que todos os atos praticados pela Administração Pública devem ser públicos, ou seja, tornar a futura licitação, bem como os documentos a ela pertinentes, de conhecimento de todos. Por fim tem o princípio da economia, através do qual a Administração Pública deve aplicar os recursos públicos com zelo e cuidado.



“De acordo com este preceito constitucional, a Administração Pública, no exercício de seus deveres-poderes, deve observar, entre outros, os princípios fundamentais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, proporcionalidade e razoabilidade, além de atender às garantias processuais do devido processo legal, contraditório, ampla defesa. Sobre a égide destas normas superiores, o legislador infraconstitucional edita a Lei nº 8.666/93, que rege as licitações e contratos públicos, prescrevendo, entre outras ordens de conduta, as sanções decorrentes de atos ilícitos praticados no âmbito destas relações jurídicas de direito público.” (HUMBERT, 2011, p. 237)

As sanções previstas nas aludidas leis estão contidas no art. 87 da Lei 8.666/93, que diz o que seguinte:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - Advertência;

II - Multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação (BRASIL, 1993).

Complementando, o art. 88 da mesma lei dispõe o seguinte:

“Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - Tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - Tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.”



Para Fortunato (2019), a licitação possui normas gerais embasadas na Carta Magna atual e especificadas na Lei n.º 8.666/93. O processo licitatório segue também princípios norteadores como isonomia, legalidade, publicidade, dentre outro, de acordo com o art. 3.º da aludida lei, sujeitando-se à licitação todos os órgãos da Administração direta, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e os fundos especiais. Conforme pode se verificar, o processo licitatório segue normas bastante abrangentes.

Segundo Rocha (2012), a Lei n.º 8.666/93, que trata de normas gerais de licitações e contratações públicas, teve por intuito conferir plena aplicabilidade a alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. A conduta que se espera que o administrador exerça precisa de uma detalhada especificação do núcleo de comportamento ilícito e, entre binômio conduta e previsibilidade legal, deve haver uma correlação entre pena e a infração cometida.

Ocorre que, na tipicidade administrativa, existe maior flexibilidade no binômio acima, destacado quando comparado com a tipicidade penal e, quanto a isso, didáticos são os seguintes ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Garcia:

“No Direito Penal, há uma correlação quase que absoluta e vinculativa entre o crime e a pena, enquanto que no Direito Administrativo Sancionador admite-se um espaço maior de flexibilidade na valoração da infração e da sanção. É preciso, contudo, enorme cautela para não confundir essa flexibilidade moderada do Direito Administrativo Sancionador com uma liberdade excessiva conferida ao aplicador da norma a ponto de transformar discricção em arbítrio” (MOREIRA NETO; GARCIA, 2013).

O embate que ocorre nesta situação relaciona-se à expressiva margem de discricionariedade que a Lei n.º 8666/93, em seu artigo 87, inciso IV, ofertou ao administrador público. Tal margem de atuação tem sido motivo de críticas doutrinárias sobre até que ponto pode a Administração Pública exercer o seu juízo punitivo sobre o administrado faltante, sendo está apenas uma das críticas direcionadas à aludida lei e ao seu poder de conformidade.

Tal crítica ainda se dá porque a licitação deve atuar como ferramenta de controle de fraudes pela administração pública, no entanto, qualquer omissão ou brecha em sua legislação específica pode trazer situações de desequilíbrio e de insegurança jurídica e social.



PRINCIPAIS FRAUDES COMETIDAS NO PROCESSO LICITATÓRIO

Conforme já dito, a licitação é comumente utilizada para o cometimento de fraudes, fazendo-se necessário o estudo abreviado das principais formas de fraudes no processo licitatório. A própria tipificação de fraude encontra-se na Lei 8.666/93 em seu art. 90, que tipifica fraude como a frustração do caráter competitivo do procedimento licitatório, que restará assim, prejudicado.

Gasparini (2011) define a fraude como um caráter competitivo da licitação, como enganar, burlar, iludir. A definição de frustrar também é exposta do livro de Gasparini (2011), como significado de enganar, baldar, tornar inútil, nesse contexto, o caráter competitivo da licitação. Um exemplo colocado pelo referido autor seria quando o servidor, em razão do ajuste efetivado determinado concorrente, prevê no edital exigência que poucos podem satisfazer, ou fixa no instrumento convocatório prazo legal para a apresentação das propostas de técnica e preço incompatível com sua complexidade de elaboração.

A fraude licitatória, espécie de improbidade administrativa, é causadora de lesão ao erário (art. 10, da Lei nº8.492/92). Quem fraudar não respeita o princípio licitatório, principalmente por não observar os princípios da impessoalidade e publicidade.

“A lei das Licitações, no artigo 90 tipifica a fraude como “frustrar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou pra outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação”. As fraudes na licitação podem ocorrer tanto por parte de pessoa física ou jurídica participante do certame, quanto por agentes públicos de dentro da Administração Pública. É de amplo conhecimento público que os processos licitatórios regulam desde o aspecto mais simples, como a compra de materiais básicos do cotidiano da Administração Pública, até os mais complexos projetos de infraestrutura do país, nas esferas federais, estaduais e municipais. A fraude dentro do processo licitatório, enraizada na cultura brasileira desde sua fundação, afeta direta e indiretamente a população, que fica à mercê de serviços e produtos sucateados e com infraestrutura, saúde e educação deficientes.”

(FORTUNATO, 2019)

Uma das fraudes mais comuns trata-se do superfaturamento. Em especial no Brasil, tal expediente fraudulento é bastante utilizado, com a cobrança de valores muito acima dos preços praticados no mercado. Ocorre a partir do acordo entre agentes públicos e empresas contratadas ou mesmo entre as empresas para fraudar o Estado. Trata-se o superfaturamento de um dos tipos mais comuns de fraudes na licitação.



Carvalho (2014), cita também como fraude, o fracionamento de licitações e aditamentos irregulares. Conforme já mencionado, as modalidades de licitações são escolhidas em função do objeto a ser licitado e do valor envolvido. Em tese, quanto maior o valor, maior a complexidade do processo e necessidade de transparência, sobretudo devido às quantias em questão. Na modalidade convite, o ordenador de despesas pode escolher e convidar amigos, digo, interessados em participar do certame, não havendo necessidade de ampla divulgação do certame, o que ocorre, por exemplo, nos casos de concorrência.

Outra fraude bastante comum trata-se do jogo de planilhas, consistente em se inserir valores, segundo Fortunato (2019) superiores aos de mercado para um item que possua quantidade pequena e inserir valor inferior ao de mercado para um item com quantidade maior, vencendo o fraudador por conseguir o valor global da licitação abaixo do praticado pelos concorrentes, sendo que em celebrado o contrato e iniciada sua execução, a empresa aponta a necessidade do ajuste de alguns quantitativos de itens que compõem a planilha de serviços, tendo como resultado um preço final superfaturado.

Outra espécie de fraude trata-se do direcionamento da licitação, sendo a prática mais comum a exigência de qualificações técnicas específicas para prestação de serviço ou para adquirir o produto, em geral beneficiando somente uma das empresas licitantes, eis que tais especificações foram criadas justamente para se enquadrar nos requisitos oferecidos pela empresa fraudulenta.

“Fraude, segundo o Dicionário Aurélio (1996), significa logro, abuso de confiança, ação praticada de má fé, contrabando, clandestinidade, falsificação e adulteração. Portanto, algumas fraudes são listadas por Fazzio (2002): firmar em contrato condições essenciais que não estavam previstas no procedimento licitatório; quando a licitante declarada vencedora desatender às condições de habilitação e apresentação da proposta, mesmo que o objeto do certame esteja homologado, adjudicado, fornecido e/ou pago; e quando a publicação de mudança do endereço para a entrega dos envelopes de habilitação e proposta ocorre em veículo não adequado ao alcance dos eventuais interessados.”

(SOUZA, 2015, p. 18)

Material entregue com qualidade inferior ao contratado também é uma forma simples e comum de fraude no processo licitatório. Outras formas são o uso de documentos falsos ou adulterados e a utilização de empresas de fachadas para participar do processo licitatório. Estas são as principais formas de fraudes perpetradas no processo licitatório. Tais fraudes ocorrem porque mesmo existindo diversas leis que regulamentam a matéria como a Lei 8.666/93, tem se considerável margem a condutas ilegais de administradores e licitantes.



LICITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DE FRAUDES

Conforme já dito, a licitação atua como uma ferramenta para atender as demandas de interesse coletivo e, não obstante a farta legislação pertinente ao tema, corruptos utilizam da licitação como meio de perpetrar fraudes e obter recursos ilícitos para benefício próprio. As fragilidades das licitações se dão em diversas ordens, segundo a doutrina nacional e os resultados de órgãos de controle e fiscalização.

A função do Estado é oferecer serviços como educação, saúde e segurança com qualidade, ou seja, é responsável por gerenciar os recursos do país e assegurar estes direitos à sociedade. Nesse sentido, a Administração Pública tem, por obrigação, atender as demandas de interesse coletivo, para tanto, utilizam a licitação. Para controlar o processo de compras e aquisições de produtos e serviços realizado pela administração pública, criou-se a Lei n.º

8.666/93, que rege este procedimento no âmbito federal, Estadual e Municipal. Ocorre que, com o passar do tempo, o processo licitatório se tornou um mecanismo para perpetrar fraudes e corrupção, pelo qual administradores e empresários de má índole ou mal intencionados se aproveitam das brechas ou falhas da lei de licitação para fraudar as mesmas e desviar recursos em benefício próprio.

Sobre a Lei n.º 8.666, de 1993, Souza colaciona os seguintes comentários negativos de outros autores:

“Binenbojm (2006) afirma que a Lei de licitações brasileira é reconhecida mundialmente como uma das piores leis de licitações do mundo, sendo um exemplo de lei com academicismo barato, sem foco em resultados. Consequentemente, as contratações são feitas com prazos longos, altos riscos jurídicos e preços contratuais muito acima das médias do mercado. Para Pereira (2010) o preço acima do normal nas licitações é um problema decorrente da exigência de diversos documentos que comprovem a qualificação jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal dos licitantes, consequentemente o procedimento licitatório passa a consumir maior parte do tempo em atividades de fiscalização de impostos e taxas federais, em vez de focar na proposta mais vantajosa para a Administração Pública. “

(SOUZA, 2015, p. 19).

A Lei n.º 8.666/93 nasceu com o intuito de representar um paradigma legislativo em consonância com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, que determina, entre outras coisas,



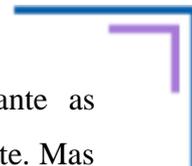
que o contrato administrativo seja precedido de licitação, de forma a trazer a necessária conformidade legal ao instituto.

Ocorre que, com o tempo, constatou-se que a licitação e a lei que a regulamenta não vêm cumprindo o fim a que se destinam. As licitações, para estarem em conformidade com a lei, se arrastam em ritos pouco efetivos, que muitas vezes, não observam o postulado da eficiência e princípios como da impessoalidade e moralidade, em especial com relação a ineficiência dos gastos públicos.

Nos contratos feitos junto com a Administração Pública, são estipuladas sanções à parte que descumprir o previsto em lei e no contrato. Na Lei n.º 8.666, de 1993, criaram-se alguns tipos penais que envolvem a licitação e os contratos administrativos também, e estão previstos do artigo 89 a 99 da referida lei. Tais sanções incluem no seu polo passivo os administradores públicos, licitantes e terceiros, na hipótese de infringirem a legislação. As penas podem ser detenção e/ou multa; nas penas de detenção, o período varia de 06 meses a 05 anos, a depender de qual crime foi cometido. Pelo art. 90 da Lei de Licitações, a pena de multa cominada nos arts. 89 a 98 consiste no pagamento de quantia fixada na sentença e calculada em índices percentuais, cuja base corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente (obs. os índices a que se refere este artigo não poderão ser inferiores a 2% (dois por cento), nem superior a 5% (cinco por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa de inexigibilidade de licitação. O produto da arrecadação da multa reverterá, conforme o caso à Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal.

Tais crimes abordados pela Lei são crimes de ação penal pública incondicionada, sendo o Ministério Público quem deve promovê-la, porém é admitida ação penal subsidiária da quando a ação não for proposta dentro do prazo legal. Qualquer pessoa pode provocar o Ministério Público para que este entre com a devida ação penal. Corrente doutrinárias apontam que a lei n.º 8.666, de 1993, representa um óbice à eficiência administrativa. Uma das críticas diz respeito ao conteúdo genérico da aludida lei, em especial no seu art. 1º, que estabelece regras gerais sobre licitações pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

A crítica diz respeito às particularidades dos contratos e a generalização com relação aos diversos entes estatais existentes. A Lei Federal estabelece normas gerais sobre licitações



e contratos administrativos aplicáveis em todo o território nacional, não obstante as características específicas de cada contrato licitatório e de cada ente público contratante. Mas este é apenas um dos problemas práticos com relação a Lei n.º 8.666/93, eis que as fraudes ocorridas no processo licitatório são comuns no Brasil nas mais diversas esferas de poder, e não obstante as medidas preventivas e coercitivas que buscam coibir este tipo de prática ilícita e imoral, os prejuízos advindos de fraudes no processo licitatório são enormes.

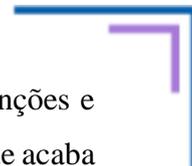
Não obstante a Lei n.º 8.666/93 ter trazido um capítulo apenas dedicado às sanções e penalidades através da tutela do Judiciário para discriminar as sanções administrativas, os crimes e as penas, tem-se que as fraudes nas licitações ainda são práticas costumeiras na administração pública brasileira. Tal se dá pelas brechas que a própria lei traz em seu bojo, sendo que a base para a prevenção de tais práticas fraudulentas dos processos licitatórios seriam uma gestão eficiente, com integridade e ética, com investimento em controles preventivos e na transparência.

Uma forma de trazer uma maior prevenção de fraudes em licitação pública seria a implantação de um efetivo programa antifraude. Segundo Fortunato (2019), outra maneira de trazer prevenção a fraudes é investir na elaboração eficiente do instrumento convocatório, evitando assim possíveis fraudes e brechas legais que permitam atos fraudulentos no processo licitatório, bem como a maior fiscalização dos órgãos quanto aos contratos firmados com a Administração Pública.

Outra forma de se trazer diminuição nas irregularidades ocorridas em processos licitatórios e trazer maior probidade administrativa seriam os meios de controle, que são tipos de controles exercidos na administração pública, podendo ser eles interno, externo e popular, não obstante existir correntes doutrinárias que defendem a existência apenas de controle interno e externo. Nesse sentido, Souza pontua o que segue:

“Portanto, os meios de controle estão aptos a receber denúncias, fiscalizar, comprovar e sanar as fraudes, inclusive podem propor ou aplicar sanções. Isso porque, conforme dados analisados, chega-se à conclusão de que é sim possível identificar as condutas ilegais e imorais a respeito de licitações. Porém, o crescimento dessas irregularidades parece possuir um crescimento exponencial frente ao simples crescimento aritmético de detecção de fraudes, mesmo a Administração Pública possuindo diversos órgãos e entidades de controle interno e externo.”

(SOUZA, 2015, p. 31)



Isso porque, não obstante a completude da legislação no que diz respeito a sanções e penalidades, a efetiva aplicação de tais revela-se ainda uma problemática no Brasil, o que acaba por trazer insegurança jurídica pela sensação de impunidade que provoca na sociedade. Iniciativas como as adotadas costumeiramente pelo Ministério Público e Tribunal de Contas da União (TCU) apontam ser a certeza da punição por infrações uma forma eficaz de dissuadir potenciais infratores. Este o caminho para a prevenção e coibição de fraudes no processo licitatório.

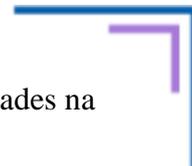
A LEI N.º 14.133, de 1º de abril de 2021

No início de 2021, foi promulgada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais acerca dos procedimentos licitatórios e de contratações para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais. A lei regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, e abrange todos os entes federativos e os Poderes Executivos, Legislativos e Judiciário. Apesar de popularmente chamada de Nova Lei de Licitações, a lei vai além da simples atualização dos procedimentos licitatórios, mesclando normas gerais e específicas, unificando a Lei nº 10.520, de 2002, que instituiu a licitação na modalidade pregão, e a Lei nº 12.462, de 2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), bem como positivando inúmeros entendimentos oriundos de julgados dos Tribunais de Contas e ensinamentos da doutrina.

Um das principais mudanças que ocorreram na nova legislação foram as modalidades, que antes eram compostas por: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão, pregão e regime diferencial de contratações. Com a nova lei, houve alterações em suas modalidades, por exemplo, a exclusão do convite, da tomada de preços e do regime diferencial. Por outro lado, foi criado o diálogo competitivo.

A modificação das modalidades se deu porque o valor estimado da contratação não é mais um fator para definir a modalidade de contratação. Na Lei n.º 8.666, de 1993, temos o valor estimado e a natureza do objeto para definir a modalidade de licitação, já na nova legislação, apenas a natureza do objeto interessa para definir a modalidade.

Outra mudança importante na legislação foi a inexigibilidade. Na Lei n.º 8.666, de 1993, preveem-se três hipóteses de inexigibilidade de licitação, que ocorrem quando não é possível a contratação por meio de licitação. Essas hipóteses são as seguintes: contratação com exclusividade de fornecedor, contratação de serviço técnico e contratação de profissional do



setor artístico. Essas três hipóteses continuam existindo, mas com algumas especificidades na Nova Lei.

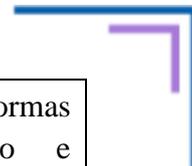
Uma alteração importante é que a Lei n.º 8.666, de 1993 prevê que a contratação do serviço técnico especializado deve atender a duas características, quais sejam: natureza singular do serviço e prestação por um profissional de notória especialização. A Nova Lei deixa de mencionar a necessidade de o serviço ter natureza singular e passa a exigir que ele seja predominantemente intelectual. Portanto, os novos requisitos para o serviço técnico são: Natureza predominantemente intelectual e prestação por um profissional de notória especialização.

A Nova Lei prevê ainda duas novas hipóteses para a contratação direta por inexigibilidade, quais sejam, por exemplo, credenciamento: é utilizado quando a Administração quer dispor do máximo possível de profissionais credenciados, deixando a cargo do usuário do serviço a escolha. A administração lança um edital com os requisitos a serem cumprido e as informações a respeito do credenciamento, e quem se interessar é contratado diretamente, já que não existe competição.

Aquisição ou locação de imóveis cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha: é o caso de haver a necessidade de locação ou compra de um imóvel específico, destinado a atender determinada finalidade pública. Essa hipótese é classificada atualmente como licitação dispensável, mas há uma tecnicidade nessa classificação, uma vez que, mesmo que a Administração quisesse, não haveria como realizar licitação nesses casos, já que as características específicas e a localização do imóvel condicionam a escolha. Como não há a possibilidade de se realizar a licitação, essa classificação foi alterada pela Nova Lei, que a coloca como hipótese de inexigibilidade.

O quadro abaixo mostra os principais artigos e alterações entre a antiga legislação e a Lei n.º 14.133, de 2021.

TEMA	PRESCRITO NAS LEGISLAÇÕES ANTERIORES	ALTERAÇÕES PROMOVIDAS (NOVA LEGISLAÇÃO)
-------------	---	--



Norma Geral	<ul style="list-style-type: none">☐ Os poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e Municípios subordinavam-se ao regime da Lei nº8.666/93. ☐ “Mais ampla”.	<ul style="list-style-type: none">☐ Art. 1º, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, Autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
--------------------	---	---



		<p>□ §1º, não abrange as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, que são regidas pela Lei nº 13.303, de 2016.</p>
--	--	--



<p>Revogações e Alterações das Seguintes Leis</p>	<p>Leis anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 8.666/93 – Licitações e Contratos; • Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão; • Dispositivos das Lei nº 12.462/2011, Regime diferenciado de Contratações; • Parte do Decreto Lei nº 2.848/1940, Código Penal; • Parte da Lei nº 13.105/2015, Código de Processo Civil; • Alteração dos termos da Lei nº 123/2006 – Estatuto da Micro e 	<ul style="list-style-type: none"> □ Art. 193, revogação completa da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) e Lei nº 12.462/2011 (no que trata da RDC); □ Altera pequena parte do Código Penal e do Código de Processo Civil; □ Limita aplicações dos benefícios das Micro e Pequenas Empresas nas Licitações, aplicando-se o limite do faturamento anual de enquadramento; □ Até o decurso do prazo de 2 anos da publicação, pode se licitar ou contratar com base nas Leis anteriores (vedada a aplicação combinada), Art. 191.
	<p>Pequena Empresa (Arts. 42 a 49).</p>	



<p>Aplicação da Lei</p>	<p>☐ As Leis anteriores já mencionadas (nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011), subdividiam suas aplicações em termos de objeto específicos.</p>	<p>Esta Lei se aplica a (Art. 2º):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alienação e concessão; • Compra, inclusive por encomenda; • Locação; • Concessão e permissão de uso de bens públicos; • Prestação de serviços; • Obras e serviços de arquitetura e engenharia; • Tecnologia de informações e comunicação.
<p>Quanto às Micro e Pequenas Empresas</p>	<p>☐ Não existiam limitações às disposições dos Arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.</p> <p>☐ Consta na Lei nº 8.666/93, Art. 5º A.</p>	<p>Os benefícios dos art. 42 ao 49 da Lei nº 123/06 não serão aplicados (Art.4º, §1º, 2º e 3º):</p> <p>☐ Nas aquisições de bens e serviços em geral, no item cujo valor estimado for superior a receita de enquadramento;</p>



		<p>☐ Nas obras e serviços de engenharia cujo valor estimado for superior a receita de enquadramento.</p> <p>Obs: Limitam-se ainda os benefícios a contratos celebrados que somados extrapolem no ano calendário o limite do valor do enquadramento; Licitações com Contatos de vigência superior a um ano, considera-se o valor anual.</p>
--	--	--



Fases da Licitação	<p>□ Art. 43 da Lei nº8.666/93 instituía o seguinte procedimento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Abertura dos envelopes contendo a documentação; 2. Devolução das propostas fechadas dos inabilitados; 3. Aberta dos envelopes contendo as propostas dos habilitados; 4. Verificação de conformidade da proposta; 5. Julgamento e classificação; 	<p>□ Observará as seguintes fases em sequência (Art. 17):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preparatória; 2. De divulgação do edital de licitação; 3. De apresentação de propostas e lances*; 4. Do julgamento*; 5. Da habilitação*; 6. Recursal; 7. De homologação. <p>*podem ser invertidas (habilitação primeiro) com motivação explícita e</p>
---------------------------	--	---

Fonte: jus.com.br.

A Nova Lei de Licitação, além de alterar significativamente o funcionamento das contratações públicas, também permite que os editais de licitação também podem prever percentual mínimo de mão de obra local, contratação de mulheres vítimas de violência doméstica ou de egressos do sistema prisional para fins de ressocialização.



	<p>6. □ Homologação e adjudicação.</p> <p>A modalidade Pregão e o RDC já previam a inversão da fase, lances abertos e fase única recursal.</p>	<p>previsão em edital, o que deve ser pouco provável.</p> <p>□ A fase preparatória foi extremamente privilegiada (art. 18, I ao XI e §§), caracterizada pelo planejamento, incluindo Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Projeto Básico e Executivo, Matriz de alocação de riscos, entre outros.</p>
--	--	--

No que se refere à prevenção, detecção e punição de fraudes em licitações, a nova lei trouxe avanços importantes. Pode-se dizer que ela pretende implantar um ambiente de integridade no cenário contratual administrativo, por meio de diferentes mecanismos.

Ela consagra a licitação como um processo (não apenas um procedimento), o que implica assegurar, na prática, as garantias constitucionais para o devido processo, como o contraditório e a imparcialidade.

A lei também incorpora à licitação recursos tecnológicos, como o processo eletrônico, a transmissão pela internet por áudio e vídeo, com gravação, e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP, pelo qual serão divulgados os editais. Com esses instrumentos, haverá não apenas maior eficiência e efetividade nos processos licitatórios, mas também maior transparência, com ganhos para a prevenção de fraudes.



Outro ponto importante é o reconhecimento, em lei, da responsabilização da autoridade superior. Dessa forma, os dirigentes públicos terão maiores incentivos para assegurar, nos respectivos órgãos e entidades, boas práticas de governança pública, com base na gestão de riscos, para prevenir fraudes. Nesse sentido, a lei também traz obrigações sobre: a) reforço dos mecanismos de controle interno; b) segregação de funções, para evitar concentração de poder nos processos licitatórios; c) gestão por competências, para selecionar para esses processos os servidores públicos com perfil mais adequado; d) tutela reforçada do planejamento das compras públicas, com mais obrigações para a fase preparatória da licitação, Plano de Contratações Anual e restrição ao “carona” no sistema de registro de preços.

Com relação às sanções, a nova lei é considerada como de caráter punitivo, por ter criado novos crimes e por ter previsto penas mais severas aos infratores. Aposta, portanto, no caráter dissuasório das normas criminais, de modo que possíveis infratores seriam constrangidos pela maior possibilidade de incorrer em crimes e por suas penas mais severas. Embora este trabalho não tenha por escopo examinar a efetividade de normas penais mais severas para a prevenção de fraudes, registra-se que não há consenso entre os especialistas. O Professor Marçal Justen Filho, por exemplo, acredita que essa estratégia positivista está ultrapassada, pois não trouxe os efeitos desejados quando aplicada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se ao longo do presente artigo trazer os esclarecimentos necessários ao bom deslinde do estudo, através da análise dos principais pontos relacionados ao processo licitatório e as fraudes perpetradas utilizando-se do mesmo. Para isso, iniciou-se discorrendo-se sobre a gestão pública e seu papel no combate a atos de fraudes e corrupção envolvendo a administração pública.

Discorreu-se ainda sobre a corrupção e as fraudes envolvendo os atos licitatórios. Após, passou-se a discorrer sobre a corrupção na administração pública e o cenário atual brasileiro com relação a questão. Posteriormente discorreu-se sobre a legislação que rege a matéria: a Lei n.º 8.666, de 1993, e a nova lei de licitações, Lei n.º 14.133 de 2021. Após analisou-se sobre o instituto da licitação em si, sobre os principais e mais comuns atos de fraudes cometidos no



processo licitatório, e por fim discorreu-se sobre a licitação como ferramenta de controle de fraudes, concluindo-se assim o presente artigo.

De todo o analisado com relação a atuar a licitação como ferramenta de controle de fraudes na administração pública, conclui-se que a legislação específica relativa a licitação é bastante abrangente, inclusive com relação às sanções e penalidades a agentes públicos e empresas que cometerem atos fraudulentos na licitação, porém os mecanismos de controle e efetivação das medidas legais são considerados falhos, devendo portanto existir um investimento sólido em uma gestão transparente e em conformidade legal, além de em mecanismos de controle, fiscalização e atitudes mais rigorosas com relação a aplicação das sanções e penalidades.

A nova lei de licitações (Lei n.º 14.133 de 2021) trouxe inovações importantes para a prevenção, detecção e punição de fraudes, em especial no que se refere a: a) consagração do processo licitatório, com as garantias constitucionais do devido processo, como contraditório, imparcialidade; b) incorporação de recursos tecnológicos, com vistas a assegurar, inclusive, maior transparência; c) responsabilização da autoridade superior; d) governança pública; e) maior abrangência e severidade das penas por fraudes.

Considerando que a nova lei foi recentemente promulgada, demandará certo tempo para o amadurecimento das práticas voltadas à sua implantação. De todo modo, há perspectivas de um contexto de maior integridade nas compras públicas.



REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Diário oficial da união, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666ons.htm. Leis citações. Acesso em: Maio/2021.

FORTUNATO, Gabriel Vitorino. Fraudes no processo licitatório e suas medidas preventivas: análise das principais fraudes ocorridas a partir de dados do Tribunal de Contas da União no ano de 2018. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53616/fraudes-no-processo-licitatario-e-suasmedidas-preventivas-anlise-das-principais-fraudes-ocorridas-a-partir-de-dados-do-tribunalde-contas-da-unio-no-ano-de-2018>. Acesso em: Maio/2021.

HUMBERT, Georges Louis Hage. Âmbito de Incidência da Sanção de Suspensão dos Direitos de Licitar. Revista IOB de Direito Administrativo, v. 64, p. 235-245, 2011. Disponível em https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/51092848/Breves_reflexoes_acerca_dos_efeitos_da_notificacao_nas_acoes_de_responsabilizacao_por_improbidade.docx.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1540221756&Signature=t%2BWGmTr0slp0sk0oNCieuXtTsNI%3D&response-contentdisposition=inline%3B%20filename%3DAmbito_de_incidencia_da_sancao_de_suspen.pdf. Acesso em: Maio/2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. Revista Brasileira de Direito Público RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 43 out./dez. 2013. n. 43 out./dez. 2013. Acesso em: Maio/2021.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 29, n. 2, p. 369-373, Dec. 2003. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022003000200014&lng=en&nrm=iso. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022003000200014>. Acesso em: Maio/2021.

ROCHA, John weber. A extensão dos efeitos da sanção de suspensão de participar de licitações e impedimento de contratar com a Administração. 2012. Disponível em <dspace.idp.edu.br>. Acesso em: Maio/2021.

SOUZA, Tiago Gomes de. INDÍCIOS DE FRAUDES EM ALGUNS ROCESSOS LICITATÓRIOS NO DISTRITO FEDERAL: brechas nas leis e soluções preventivas e corretivas. 2015. 37f. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11181/1/2015_TiagoGomesdeSouza.pdf. Acesso em: Maio/2021.