



FRAUDES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS NO RIO GRANDE DO SUL: INSTRUMENTOS PREVENTIVOS E SANCIONADORES

FRAUDS IN BIDDING PROCEDURES IN RIO GRANDE DO SUL: PREVENTIVE AND SANCTIONING INSTRUMENTS

Chaiene Meira de Oliveira¹

Resumo: Com o presente artigo objetiva-se investigar quais medidas podem ser adotadas para evitar a ocorrência de ilícitos em procedimentos licitatórios com foco nas flexibilizações em face das catástrofes climáticas no Rio Grande do Sul. O problema de pesquisa visa responder: quais medidas podem ser adotadas para evitar a ocorrência de ilícitos em procedimentos licitatórios em um contexto de flexibilização das normas? Em síntese, é possível concluir que é imprescindível a atuação conjunta entre Estado, mercado e sociedade por meio da adoção de programas de integridade, bem como a integração entre os sistemas de controle social, externo e interno da administração pública.

Palavras-chave: Catástrofes climáticas. Corrupção. Fraudes. Licitações.

Abstract: This study aims to examine the measures that can be implemented to prevent unlawful practices in public procurement procedures, with particular attention to the legal flexibilities adopted in response to the climate disasters that affected Rio Grande do Sul. The research seeks to address the following question: what strategies can ensure the integrity of procurement processes in a context of regulatory flexibilization? The findings highlight the importance of coordinated action among the State, the market, and civil society, through the implementation of integrity programs and the integration of social, external, and internal control mechanisms within public administration.

Keywords: Climate disasters. Corruption. Fraud. Bidding procedures.

Introdução

Com o presente trabalho, objetiva-se investigar quais medidas podem ser adotadas para evitar a ocorrência de ilícitos em procedimentos licitatórios com foco nas flexibilizações em face das catástrofes climáticas no Rio Grande do Sul. A temática está relacionada com fraudes em procedimentos licitatórios, estando delimitada ao contexto do estado do Rio Grande do Sul, sobretudo em relação aos eventos climáticos ocorridos no ano de 2024 e as alterações legislativas decorrentes desta situação.

O problema de pesquisa visa responder: quais medidas podem ser adotadas para evitar

¹ Doutora em Direito. Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. E-mail: chaienemo@outlook.com.



a ocorrência de ilícitos em procedimentos licitatórios em um contexto de flexibilização das normas? Para responder ao problema de pesquisa, utilizou-se o método de abordagem dedutivo uma vez que partindo dos pressupostos gerais sobre licitações e contratos administrativos, foram analisados casos de fraude em procedimentos licitatórios definindo-se medidas preventivas e sancionatórias a serem adotadas. O método de procedimento é o monográfico e, as técnicas de pesquisa resumem-se à consulta em livros, artigos, periódicos, legislação, dentre outros.

A hipótese inicial é de que é imprescindível a adoção de instrumentos conjuntos entre Estado, sociedade e mercado para que seja possível a prevenção e eventual aplicação de sanções aos responsáveis por fraudes em procedimentos licitatórios, o que é agravado em face das necessárias flexibilizações diante das catástrofes climáticas onde foram exigidas ações urgentes por parte da administração pública.

A justificativa em termos teóricos, centra-se na necessidade de continuação da pesquisa desenvolvida sobre procedimentos licitatórios e as alterações legislativas em face das catástrofes climáticas, realizando um estudo específico sobre a ocorrência de fraudes buscando delimitar instrumentos preventivos e sancionatórios que possam ser utilizados. Em termos práticos, a partir desta pesquisa torna-se possível apresentar diretrizes para utilização por parte dos gestores públicos, bem como pela iniciativa privada.

Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão dos tópicos, são em um primeiro momento delimitar os aspectos relacionados às normas de licitação e contratos administrativos com base na Lei 14.133/2021; apresentar as principais alterações da Lei nº 14.981/2024 e; definir, a partir das ocorrências encontradas, instrumentos preventivos a serem adotados pela administração pública e pela iniciativa privada.

2. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: breves considerações

Com o advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual estabelece a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram inúmeras alterações na legislação, as quais afetam diretamente as relações não apenas dos agentes públicos, mas também na sua interconexão com a iniciativa privada.

A Lei 14.133 de 01 de abril de 2021 dispõe sobre a lei de licitações e contratos administrativos, sendo que o art. 1º dispõe que a norma 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 abrangendo o poder legislativo dos municípios, quando no desempenho de função administrativa; os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela administração pública.

Conforme observa Guimarães (2021) além de estabelecer novas regras para as licitações e contratos, o texto altera as Leis nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), 8.987/1995 (Lei das Concessões), 11.079/2004 (Lei das PPPs), o Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal) e revoga dispositivos da Lei nº 12.462/2011 (Lei do RDC), bem como a íntegra das Leis nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e 10.520/2002 (Lei do Pregão). A nova lei incorpora ainda grande parte dos dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei 12.462/2011 (RDC) e da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), bem como de diversas instruções normativas expedidas pelo governo federal. Ou seja, ocorreram alterações significativas em diversos institutos, o que demanda uma série de mudanças por parte da administração pública e também da iniciativa privada quando em contato com os entes estatais.

Em relação ao caráter principiológico seguindo a linha do texto constitucional, o art. 5^a prevê que quando da aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Especificamente sobre o procedimento licitatório, dispõe o art. 11 que o processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

O parágrafo único do referido artigo, estabelece que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o



alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Relacionando com os a esfera privada, em um contexto da complexidade das relações estabelecidas em conjunto com os riscos inerentes à atividade estatal, o Estado em grande parte das situações responde aos riscos criando mecanismos sancionatórios, sendo que tais programas seriam uma forma alternativa na medida em que de certa forma estipulam paradigmas éticos a serem seguidos, reduzindo, ao menos no campo teórico, o desvirtuamento de condutas por parte dos agentes empresariais e consequentemente tornando mais éticas as relações com a administração pública.

Outros pontos que merecem destaque na nova norma são as disposições quanto o instituto do agente de contratação, nos termos do art. 8º que estabelece que a licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

A própria lei, no art. 6º o qual estabelece os conceitos utilizados, o define como “LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.”

Na sequência, o §1º do art. 8º dispõe que o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe. Ainda, o §2º prevê que em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

Por sua vez, o §3º traz em seu texto que as regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico



e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. O §4º estabelece que em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação. Por fim, o §5º normatiza que em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

O agente de contratação, ao menos em termos teóricos, mostra-se como uma figura importante no controle da administração pública, mais especificamente no campo das licitações e contratos administrativos, sobre este contexto, a importância do efetivo controle nesta seara para prevenção e combate às práticas corruptivas recebe ainda maior relevância haja vista que os contratos administrativos possuem relação direta com o fenômeno da corrupção no momento em que a ocorrência de irregularidades é um campo suscetível às práticas corruptivas que variam desde desvios de pequeno valor até prejuízos milionários aos cofres públicos.

Além de outros dispositivos da nova norma, observa-se a importância do texto do art. 169 que prevê que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitando-se as linhas de defesa: I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Em relação ao controle e a transparência, seguindo as alterações trazidas por outros dispositivos legais, bem como contexto brasileiro no sentido de buscar aprimorar tais instrumentos, a Lei 14.133/2021 estabelece no art. 5º que na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).



Dentre as inovações trazidas, cumpre destacar o art. 174 que determina que é criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

O fato é que, conforme evidenciado no texto normativo, se faz necessário o controle específico dos editais de licitação, sendo que no tocante ao controle prévio destes editais, Lima (2018) conclui que toda e qualquer análise deve ser realizada em observância aos limites e ditames legais, citando o exemplo dos Tribunais de Contas, os quais têm a sua atuação prevista e limitada em leis específicas e pela Constituição Federal. Dessa forma, a análise prévia dos editais de licitação precisa observar a autonomia da administração pública, conhecendo todas as cláusulas dos editais e não apenas o objeto a ser licitado, observando ainda o princípio da eficiência e da moralidade administrativa.

Na mesma linha, Heinen (2020) entende que o controle preventivo tem caráter finalístico e, portanto, precisa observar a integridade e a probidade, além de ser útil àquela situação específica. Ademais, na visão do autor, o controle prévio precisa ser oportuno, tempestivo, pertinente, confiável e inteligível de modo que as medidas adotadas para prevenção e saneamento de riscos precisam objetivar impedir a ocorrência de riscos necessitando para tanto de pessoal qualificado para o exercício desta atividade.

Expostas estas breves considerações sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, passa-se a delimitar os principais aspectos da Lei 14.981/2024 e as flexibilizações diante das catástrofes climáticas.

3. Alterações legislativas em face de catástrofes climáticas

A Lei 14.981/2024 dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública, autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica a mutuários afetados com perdas materiais nas áreas atingidas pelos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024, nos termos do Decreto Legislativo nº 36 de 2024, altera as Leis nº 13.999/2020, Lei nº 14.042/2020, e Lei nº 12.351/2010, autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica para constituição de escritórios de projetos, estabelece normas para facilitação de acesso a crédito,



em virtude dos efeitos negativos decorrentes de desastres naturais.

Conforme publicado pela Agência Senado (2024), a nova lei prevê a dispensa de licitação para serviços de engenharia, bem como elimina outras restrições legais para enfrentar emergencialmente os efeitos de desastres reconhecidos pelo poder público como calamidades. O projeto que originou a nova legislação (PL 3.117/2024), da Câmara dos Deputados, foi relatado no Plenário pelo senador Paulo Paim (PT-RS), o qual esclareceu que o texto faz parte de uma série de medidas legislativas para apoiar a reconstrução de entes federativos vítimas de desastres naturais, citando o exemplo do Rio Grande do Sul. O texto final foi resultado de duas medidas provisórias editadas para enfrentar as catástrofes no Rio Grande do Sul (MPs 1.216 e 1.221, ambas de 2024) e incorporou dispositivos das MPs 1.226 e 1.245, também deste ano.

A norma estabelece condições para a aplicação das medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, sendo os requisitos: I - declaração ou reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal ou pelo Poder Executivo federal; ato do Poder Executivo federal ou do Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal, com a autorização para aplicação das medidas excepcionais e a indicação do prazo dessa autorização.

O §2º estabelece que o disposto na referida lei aplica-se apenas às medidas excepcionais a serem adotadas para enfrentamento das consequências decorrentes do estado de calamidade pública de que trata o caput, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa sobre eventuais aditivos contratuais; VII - a quantidade entregue ou prestada durante a execução do contrato, nas contratações de bens e de serviços, inclusive de engenharia; e VIII - as atas de registro de preços das quais a contratação se origina, se for o caso.

Na sequência, o §1º determina que o registro no Portal Nacional de Contratações Públicas deverá indicar expressamente que a aquisição, a contratação ou a prorrogação que foi realizada. Ademais, conforme estabelece o §2º, na situação excepcional de, comprovadamente, haver apenas uma fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação ou a prorrogação do contrato, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público e, nos termos do § 3º, na hipótese prevista no § 2º deste artigo, será obrigatória a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 96 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor do contrato.



4. Fraudes em procedimentos licitatórios: instrumentos preventivos e sancionatórios

Neste último tópico, serão apresentados alguns casos de fraudes ocorridos no âmbito dos procedimentos licitatórios no Rio Grande do Sul no período em que ocorreram as catástrofes climáticas no ano de 2024, o que resultou, conforme abordado no tópico anterior, na flexibilização de normas para compras de bens e contratação de serviços. Conforme amplamente divulgado pela imprensa:

Empresários da área de saneamento, limpeza e coleta de lixo alvos em processos de desvio de dinheiro público conquistaram contratos que chegam a R\$ 239,2 milhões em municípios do Rio Grande do Sul em meio à tragédia das enchentes. Os acordos foram feitos de forma mais célere por causa da decretação do estado de calamidade pública (O GLOBO, 2024, online).

A mesma notícia destaca que:

Outra empresa que firmou contratos milionários da ordem de R\$ 74 milhões foi a Y². Sediada em Charqueadas (RS), a companhia fechou acordos emergenciais com a prefeitura de São Leopoldo para retirar lixo acumulado pelas enchentes e alugar retroescavadeiras e caminhões caçamba (O GLOBO, 2024, online).

Recentemente novas fraudes passaram a ser investigadas:

“Segundo apurado no inquérito policial, três grandes empresas de engenharia com sede no Rio Grande do Sul, teriam ajustado previamente suas propostas para obtenção de três contratos com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, que tinham como objeto a prestação de serviços de engenharia consultiva para elaboração de anteprojetos e projetos básicos e executivo de engenharia rodovias federais afetadas pelas enchentes”, diz a PF. O valor dos três contratos de consultoria ultrapassa 72 milhões de reais, e foram custeados com recursos federais oriundos de créditos extraordinários vinculados à reconstrução do estado do RS (VEJA, 2024, online).

No ano de 2024, o Rio Grande do Sul foi profundamente afetado pelas catástrofes climáticas, sendo que conforme estimativa do Ipea, baseada na população dos 418 municípios declarados em estado de calamidade ou emergência, 876 mil pessoas foram diretamente atingidas pelas enchentes no estado. Além disso, a análise também apontou que 9,7% da população (310,4 mil pessoas) e 9,7% das famílias (138,8 mil famílias) que já se encontravam em situação de vulnerabilidade socioeconômica antes das enchentes foram afetadas. A mancha de impacto das enchentes e deslizamentos atingiu aproximadamente 16.126 km², alcançando

² Os nomes das empresas foram omitidos tendo em vista que as investigações estão em andamento e, o propósito de apresentar as notícias neste trabalho são meramente exemplificativos das ocorrências de fraudes.



484 municípios do Rio Grande do Sul.

Sobre a corrupção de uma forma geral, mas principalmente no que tange aos processos licitatórios, os quais evidenciam as relações estabelecidas entre a administração pública e a iniciativa privada, o controle social assume um papel fundamental que também foi acentuado no contexto pandêmico. Isso ocorre no momento em que tal modalidade de controle da administração pública, conforme mencionado por Malafaia (2011), se refere a participação da sociedade tanto no acompanhamento quanto na verificação das ações da gestão pública na execução de políticas públicas e demais ações estatais, avaliando os objetivos, processos e resultados.

De uma forma ampla, trata-se de ações conjuntas realizadas entre o Estado e a sociedade, as quais objetivam o compartilhamento de responsabilidades visando aumentar a eficácia das políticas públicas. O autor afirma que o controle social da administração pública é uma representação da participação social no controle dos atos do Estado, tendo sua origem nas primeiras democracias do mundo de modo que seu alcance foi sendo ampliado com o passar dos anos, dentre outros motivos, pelas crises de confiança em relação aos agentes estatais.

O que se verifica diante destas constatações é que embora a corrupção seja um problema secular na administração pública, bem como a pandemia tenha ocasionado em desafios ainda maiores para os gestores públicos, há meios disponíveis para sua prevenção e combate não podendo a situação calamitosa originada pela pandemia constituir um impasse na busca por negócios mais éticos e responsabilização dos agentes corruptores.

Neste contexto, França (2016) aponta que segundo divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre os fatores que tornam o Estado vulnerável à corrupção, é possível elencar a ineficiência das práticas de controle da administração pública. O autor exemplifica que ao possuir instrumentos deficitários, o poder público se torna mais suscetível a altos graus de discricionariedade política, bem como a confusão entre os espaços público e privados, competição ilimitada e a existência de estruturas financeiras complexas sem que haja um controle efetivo sobre estas também é um fator para o aumento da ocorrência de atos corruptivos.

Importante ressaltar que neste contexto, as práticas corruptivas para além dos valores financeiros afetam diretamente a adoção de mecanismos para recuperação do estado em face das catástrofes climáticas, as quais deixaram prejuízos econômicos ainda não calculados em sua totalidade e a população. Ao falar sobre questões climáticas é necessário trazer algumas considerações.



A preocupação com um meio ambiente equilibrado não é recente, contudo, ao longo das últimas décadas denota-se uma crescente mobilização por parte dos agentes públicos e da sociedade civil na busca pela preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, o que é evidenciado, no Brasil, na Constituição Federal de 1988 e na ampla legislação sobre a temática existente no país. Ademais, trata-se de uma discussão internacional, a qual resulta em tratados internacionais, acordos e reuniões para debater a agenda climática e as formas de redução de riscos e responsabilização dos responsáveis pela degradação ambiental. Neste contexto, é que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13 tem como meta tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.

De uma forma específica, dentre as ações propostas dentro do referido objetivo estão: reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países; integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais; melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima.

Além de implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação; e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima por meio de sua capitalização o mais cedo possível.

Em relação à competência comum ambiental, a previsão está no art. 23, II, VI, VII e XI, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a competência comum a todos os entes federativos em relação a proteção ambiental e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora, tratando-se da competência material ou administrativa. Em relação à competência legislativa ambiental, a previsão está no art. 24, I, VI, VII e VIII, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a competência, quando concorrente, que a União, os Estados e o Distrito Federal, excluídos os Municípios, poderão legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, como responsabilidade por danos ao meio ambiente.

Por sua vez, a Lei Complementar 140 prevê, no art. 3º que constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I - proteger, defender e conservar



o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Conclui-se, portanto, com base nestas disposições que há uma crescente preocupação com o estabelecimento das competências ambientais direcionadas a cada ente de modo que estas são descentralizadas na medida em que União, Estados e Municípios possuem obrigações no que concerne à preservação ambiental e instituição de medidas para sua proteção.

No tocante aos instrumentos preventivos de ilícitos em procedimentos licitatórios, um dos principais e que se faz essencial são os programas de integridade, os quais devem ser adotados não apenas na iniciativa privada, mas também no serviço público.

Os órgãos de controle, de acordo com a previsão do art. 170 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estes adotarão, na fiscalização dos atos previstos na referida norma, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação. Estas razões, nos termos do parágrafo primeiro deverão ser encaminhadas aos órgãos de controle até a conclusão da fase de instrução do processo e não poderão ser desentranhadas dos autos sendo que, a omissão não impedirá as deliberações dos órgãos de controle nem retardará a aplicação de qualquer de seus prazos de tramitação e de deliberação de acordo com o parágrafo segundo do referido dispositivo. Além disso, o parágrafo terceiro diz que os órgãos de controle desconsiderarão os documentos impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

Importante é a disposição do art. 170, §4º no sentido de que qualquer licitante contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação da lei. Na sequência o art. 171 prevê que na fiscalização de controle, devem ser observados os seguintes requisitos: I - viabilização de oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de que eles disponibilizem subsídios para avaliação prévia da relação entre custo e benefício dessas possíveis proposições.



Também é preciso observar: II - adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados, baseados exclusivamente nas evidências obtidas e organizados de acordo com as normas de auditoria do respectivo órgão de controle, de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados; III - definição de objetivos, nos regimes de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, atendidos os requisitos técnicos, legais, orçamentários e financeiros, de acordo com as finalidades da contratação, devendo, ainda, ser perquirida a conformidade do preço global com os parâmetros de mercado para o objeto contratado, considerada inclusive a dimensão geográfica.

Dentre os objetivos expostos na lei estão o de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias com eficiência, efetividade e eficácia nas contratações. No tocante aos programas de integridade, o art. 25 prevê que edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. Por sua vez, o § 4º estabelece que nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

Enquanto o art. 60 traz como um dos critérios de desempate desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle. Com isso, vislumbra-se uma preocupação no sentido de as empresas licitantes possuírem programas de integridade bem estruturados, o que é de suma importância na busca de negócios mais éticos.

Considerando que as transações econômicas e financeiras não ocorrem somente na iniciativa privada, mas também entre as empresas e a administração pública, as normas legais e de condutas éticas devem ser observadas de maneira ainda mais detalhada. Por tais motivos, denota-se que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao divulgar recomendações a serem seguidas pelos países, preocupou-se em elaborar diretrizes para os contratos públicos e sobre integridade de forma geral.

Na mesma linha no âmbito do direito internacional, a Recomendação da OCDE sobre Contratos Públicos descreve princípios e mecanismos para garantir a integridade e auxiliar na



redução a corrupção nos contratos públicos (integridade, transparência, participação das partes interessadas, acessibilidade, compras eletrônicas, fiscalização e controle).

Destacam-se algumas recomendações como a de garantir um ambiente de controle com objetivos claros que demonstrem o compromisso com a integridade pública e os valores do serviço público fornecendo níveis razoáveis de eficiência, desempenho e conformidade; a garantia de uma abordagem estratégica que inclua a avaliação dos riscos para integridade pública; garantia de que os mecanismos de controle sejam coerentes e incluam procedimentos claros para resposta a violações às leis e regulamentos.

Com isso, denota-se que ao mesmo tempo que o meio ambiente equilibrado deve ser uma preocupação dos gestores públicos, igualmente deve ser a prevenção da ocorrência de atos ilícitos principalmente porque ao longo dos últimos anos foram necessárias flexibilizações nas normas de contratação pública.

Conclusão

Com o presente trabalho, objetivou-se investigar quais medidas podem ser adotadas para evitar a ocorrência de ilícitos em procedimentos licitatórios com foco nas flexibilizações em face das catástrofes climáticas no Rio Grande do Sul. O problema de pesquisa visou responder: quais medidas podem ser adotadas para evitar a ocorrência de ilícitos em procedimentos licitatórios em um contexto de flexibilização das normas?

Para responder ao problema de pesquisa, em um primeiro momento foram delimitados os aspectos relacionados às normas de licitação e contratos administrativos com base na Lei 14.133/2021; apresentadas as principais alterações da Lei nº 14.981/2024 e; definidas, a partir das ocorrências encontradas, instrumentos preventivos a serem adotados pela administração pública e pela iniciativa privada.

Em síntese, respondendo ao problema de pesquisa entende-se que é imprescindível a adoção de medidas conjuntas entre Estado, mercado e sociedade como forma de prevenção de atos ilícitos em procedimentos licitatórios. Com base na pesquisa realizada, a qual encontra-se em andamento, dentre as possibilidades, cita-se a adoção de programas de integridade tanto pela iniciativa privada como pela administração pública; um efetivo controle da administração pública, o qual deve ocorrer de forma integrada entre as modalidades de controle social, interno e externo.



Resta confirmada a hipótese inicial no sentido de que é imprescindível a adoção de instrumentos conjuntos entre Estado, sociedade e mercado para que seja possível a prevenção e eventual aplicação de sanções aos responsáveis por fraudes em procedimentos licitatórios, o que é agravado em face das necessárias flexibilizações diante das catástrofes climáticas onde foram exigidas ações urgentes por parte da administração pública.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Entra em vigor lei que flexibiliza licitações em calamidades públicas**. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2024/09/lei-que-flexibiliza-licitacoes-em-calamidades-ja-esta-em-vigor>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Lei 14.133 de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm> . Acesso em 10 out. 2025.

BRASIL, Lei 14.081/2024. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública; autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica a mutuários afetados com perdas materiais nas áreas atingidas pelos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14981.htm>. Acesso em 05 out. 2025.

FRANÇA, Phillip Gil. Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

GUIMARÃES, Edgar. **Nova Lei de Licitações, a hora e a vez de estados e municípios**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-26/edgar-guimaraes-lei-licitacoes?imprimir=1>>. Acesso em 03 out. 2025.

HEINEN, Juliano. **Controle das licitações e contratos públicos – linhas de defesa e atores**. 2020. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/14/controle-das-licitacoes-e-contratos-publicos-linhas-de-defesa-e-atores/>>. Acesso em 03 out. 2025.

LIMA, Guilherme Corona Rodrigues. **O controle prévio dos editais de licitação pelos**



Tribunais de Contas. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/13>>. Acesso em 06 out. 2025.

OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em 23 set. 2025.

OECD, Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024, OECD Publishing, Paris, 2024.

O GLOBO. Empresas implicadas em processos de desvio de verba ganham contratos milionários para reconstruir o RS. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/sos-rio-grande-do-sul/noticia/2024/07/29/empresas-implicadas-em-processos-de-desvio-de-verba-ganham-contratos-milionarios-para-reconstruir-o-rs.ghtml>>. Acesso em 13 out. 2025.

VEJA. PF desmonta esquema milionário de corrupção na reconstrução do RS. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/pf-desmonta-esquema-milionario-de-corrupcao-na-reconstrucao-do-rs/>>. Acesso em 13 out. 2025.