



Volume 32

2024

Presidente Prudente/SP

ISSN 1516-8158

CENTRO UNIVERSITÁRIO ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE PRESIDENTE PRUDENTE

Reitor: Sérgio Tibiriçá Amaral
Pró-Reitor Acadêmico: Igor de Toledo Pennacchi Cardoso Machado
Pró-Reitora Administrativa: Maria Inês de Toledo Pennacchi Amaral
Coordenadora Financeira: Maria Eduarda de Toledo Pennacchi Tibiriçá Amaral

REVISTA INTERTEMAS

Linha editorial: Relações Sociais e Ambientais para uma Sociedade Inclusiva
Temática: Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento
Dossiê Temático Psicologias e(m) Contemporaneidades
Periodicidade semestral

EDITORES

Jasminie Serrano Martinelli (TOLEDO PRUDENTE)
Sérgio Tibiriçá Amaral (TOLEDO PRUDENTE)
Angelo Luiz Ferro (TOLEDO PRUDENTE)

COMISSÃO EDITORIAL

Alessandra Cristina Furlan (UEL)
Alfonso Jaime Martínez Lazcano (SNI-CONACYT)
Dennys Garcia Xavier (UFU)
Daniela Braga Paiano (UEL)
Felipe Rodolfo de Carvalho (UFMT)
Haroldo de Araujo Lourenço da Silva (UFRJ)
Paulo Eduardo D'Arce Pinheiro (TOLEDO PRUDENTE)
Rita de Cássia Resquetti Tarifa Espolador (UENP)
Vladimir Brega Filho (UENP)
Ana Carolina Greco Paes (PUC-PR)

EQUIPE TÉCNICA

Delaine de Oliveira (Secretária –TOLEDO PRUDENTE)

Versão eletrônica

ISSN 2176-848X

Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/>

Indexadores e Diretórios

Latindex folio 14938

Sumários de Revistas Brasileiras código 006.064.819

Permuta/Exchange/Échange

Biblioteca "Visconde de São Leopoldo" – TOLEDO PRUDENTE

Praça Raul Furquim nº 9 – Vila Furquim

CEP 19030-430 – Presidente Prudente / SP

Contato

Telefone: +55(18)3901-4004 E-mail: nepe.coordenador@toledoprudente.edu.br

Intertemas: Revista da Toledo, v. 32 – 2024

Presidente Prudente: Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo. 2024. Revista do Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente.

1.Direito – Periódicos CDD – 340.5
ISSN 1516-8158

INTERTEMAS	Presidente Prudente	V. 32	2.2024
------------	---------------------	-------	--------

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A FRAUDE EMPRESARIAL: DESAFIOS NA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL E PENAL DE EMPRESAS E ADMINISTRADORES

THE NEW BIDDING LAW AND BUSINESS FRAUD: CHALLENGES IN THE CIVIL AND CRIMINAL LIABILITY OF COMPANIES AND ADMINISTRATORS

Carlos William Lopes de Carvalho¹
Marcelo Ioris Köche Júnior²
Sérgio Tibiriçá Amaral³

RESUMO: Este artigo analisa problemática das fraudes em licitações públicas, perpetradas por empresários que utilizam múltiplos CNPJ's (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas) para burlar sanções administrativas e criminais, com enfoque na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). A pesquisa examina as implicações jurídicas dessa prática, explorando as formas de responsabilização nas esferas civil, penal e administrativa. A metodologia empregada baseia-se em revisão bibliográfica, análise da legislação pertinente (Constituição Federal, Código Civil, Código Penal, Lei nº 14.133/2021) e exame de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. Além disso, o trabalho discute as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no combate às fraudes licitatórias, com destaque para a tipificação penal da conduta de frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação (art. 337-F do Código Penal). A análise aprofunda-se na responsabilização penal dos agentes envolvidos, ressaltando a desnecessidade de dano efetivo ao erário para a configuração do crime, bastando a intenção de fraudar. Conclui-se que, embora a Lei nº 14.133/2021 represente um avanço no combate às fraudes em licitações, a eficácia desse combate depende da aplicação rigorosa e célere das sanções, além do fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização por parte da Administração Pública e dos órgãos competentes.

¹ Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran). E-mail: car_los_william@hotmail.com
Orcid ID: <https://orcid.org/0009-0008-4523-4480>

² Doutorando em Sistema Constitucional de Garantias de Direitos (CEUB/ITE). Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento (IDP-DF). Especialista em Direito Constitucional (Damásio Educacional-SP). Analista da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul. E-mail: marcelo.koche.junior@gmail.com
Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-3053-6426>

³ Doutor e Mestre em Sistema Constitucional de Garantias de Direitos (CEUB/ITE). Professor do Mestrado e Doutorado da mesma instituição. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Unimar. Especialista em interesses difusos pela Escola Superior do Ministério Público-SP. Reitor da Associação Educacional Toledo e professor titular da disciplina de Teoria Geral do Estado e Direito Internacional e Direitos Humanos da FDPP. Membro não residente da Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, membro-fundador da Asociación Mundial de Justicia Constitucional e vogal para o Brasil. Membro titular do Programa Nacional de Pós Graduação (PNPG) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES)/Ministério da Educação do Brasil. E-mail: reitor@toledoprudente.edu.br
Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-7264-4559>

Palavras-Chave: Fraude Empresarial. Fraudes em Licitações. Responsabilização Penal de Empresas. Responsabilização Penal de Administradores.

ABSTRACT: This article analyzes the problem of fraud in public tenders, perpetrated by businesspeople who use multiple CNPJs (National Register of Legal Entities) to circumvent administrative and criminal sanctions, focusing on Law No. 14,133/2021 (New Tender Law). The research examines the legal implications of this practice, exploring forms of accountability in the civil, criminal and administrative spheres. The methodology used is based on a bibliographical review, analysis of the relevant legislation (Federal Constitution, Civil Code, Penal Code, Law nº 14,133/2021) and examination of doctrinal and jurisprudential understandings. Furthermore, the work discusses the innovations brought by Law No. 14,133/2021 in combating bidding fraud, with emphasis on the criminal classification of the conduct of frustrating or defrauding the competitive nature of the bidding (art. 337-F of the Penal Code). The analysis delves into the criminal liability of the agents involved, highlighting the need for actual damage to the public treasury to constitute the crime, the intention to defraud being sufficient. It is concluded that, although Law No. 14,133/2021 represents an advance in the fight against fraud in tenders, the effectiveness of this fight depends on the rigorous and rapid application of sanctions, in addition to the strengthening of control and inspection mechanisms by the Public Administration and of the competent bodies.

Keywords: Business Fraud. Bidding Fraud. Criminal Liability Of Companies. Criminal Liability of Public Administrators

INTRODUÇÃO

O processo licitatório, regido pela Lei nº 14.133/2021, é uma das principais ferramentas da Administração Pública para garantir eficiência, competitividade e transparência nas contratações de bens e serviços. No entanto, fraudes em licitações, como a utilização de múltiplos registros no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) para burlar sanções administrativas e criminais, representam um grande desafio para o sistema jurídico. Este artigo tem como objetivo examinar criticamente a responsabilização jurídica de empresários que adotam tais práticas, explorando as consequências civis, penais e administrativas à luz da legislação vigente, com foco na nova lei de licitações.

Além disso, o artigo lida com problematização central de como se dão as fraudes empresarias e as fraudes licitatórias no contexto atual e como elas podem ser combatidas, sendo nossa hipótese central consistente na ideia de que a responsabilização penal de empresários e administradores públicos pode ser uma ferramenta efetiva para que a administração pública passe a responder de maneira contundente essas fraudes.

Em um contexto de crescente preocupação com a moralidade administrativa, a legislação brasileira prevê mecanismos de controle e punição para coibir essas práticas. A desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil, e a responsabilização penal por fraudes em licitações, regulada pelo art. 337-F do Código Penal, são instrumentos fundamentais para alcançar a pessoa física do empresário que se oculta por trás de múltiplos CNPJs.

1 Disciplina Legal dos Crimes Envolvendo a Administração Pública

Os princípios constitucionais que regem a Administração Pública são bases fundamentais para o bom funcionamento do Estado. Previsto no art. 37 da Constituição Federal, o princípio da legalidade obriga a Administração a atuar conforme a lei, sem ultrapassar os limites impostos pelo ordenamento jurídico. Por outro lado, o princípio da moralidade exige que as ações administrativas sejam pautadas por padrões éticos, visando o bem comum.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A Lei nº 9.784/99 prevê o princípio da moralidade no art. 2º, caput, como um dos princípios a que se obriga a Administração Pública; e, no parágrafo único, inciso IV, exige “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, com referência evidente aos principais aspectos da moralidade administrativa. [...]. Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. É evidente que, a partir do momento em que o desvio de poder foi considerado como ato ilegal e não apenas imoral, a moralidade administrativa teve seu campo reduzido; o que não impede, diante do direito positivo brasileiro, o

reconhecimento de sua existência como princípio autônomo. Embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição) e implicitamente pelos já referidos arts. 15, V, 37, § 4º, e 85, V, este último considerando a improbidade administrativa como crime de responsabilidade. (Di Pietro, 2024, p. 89)

Isso é particularmente relevante no contexto das licitações, em que a moralidade deve ser observada para evitar fraudes, como a manipulação de processos com a criação de diversas empresas para burlar penalidades.

No atual cenário brasileiro, muitos empresários utilizam CNPJs distintos para manterem-se ativos em licitações, mesmo após suas empresas terem sido penalizadas. Essa prática viola diretamente os princípios da moralidade e da impessoalidade, comprometendo a igualdade entre os licitantes e, conseqüentemente, a justiça no processo licitatório.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representou um marco no regime de contratações públicas, substituindo a antiga Lei nº 8.666/1993. Um dos principais objetivos da nova legislação é aumentar a competitividade e a transparência, ao mesmo tempo em que endurece as sanções para fraudes licitatórias. O art. 5º da nova lei estabelece princípios basilares que orientam as licitações, como a economicidade, a competitividade e a eficácia.

Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha introduzido inovações, como a modalidade do diálogo competitivo (art. 32), questiona-se se essas mudanças serão suficientes para barrar a atuação de empresários que utilizam CNPJ's distintos para fraudar o caráter competitivo da licitação. A aplicação da desconsideração da personalidade jurídica torna-se cada vez mais necessária para que a responsabilidade atinja os reais beneficiários das fraudes.

A licitação é uma garantia constitucional de que o poder público não será alvo de corrupção e favorecimentos, mas sim de procedimentos transparentes que busquem sempre o melhor contrato para o Estado. No entanto, a prática de criar múltiplas

empresas para participar de licitações desafia essa transparência e precisa ser combatida de forma eficaz.

Os crimes licitatórios estão claramente previstos no art. 337-F do Código Penal, que define como crime a fraude em licitação, com penas de reclusão de 4 a 8 anos e multa. Esse dispositivo visa proteger o caráter competitivo dos processos licitatórios, punindo aqueles que, mediante conluio, combinação ou qualquer outro expediente, frustram a lisura do certame.

Renato Brasileiro de Lima destaca que "a fraude em licitação não exige o efetivo dano ao erário, mas sim a mera frustração do caráter competitivo do certame". Esse entendimento reforça que a criação de múltiplos CNPJs, mesmo sem causar um prejuízo financeiro imediato, já configura uma violação grave ao processo licitatório.

2. A Responsabilização Jurídica dos Agentes

a) As Formas de Responsabilização e a Não Incidência do *Ne Bis in Idem*

O princípio do *ne bis in idem* assegura que nenhum indivíduo deve ser submetido a múltiplos processos ou sanções pelo mesmo fato, representando uma garantia jurídica essencial para a estabilidade das decisões judiciais e a proteção contra a duplicidade de punições. Essa regra visa impedir a repetição injustificada de ações punitivas referentes a um mesmo acontecimento, preservando a segurança jurídica e o devido processo legal.

A aplicação do princípio impede que o Estado, ao exercer sua função punitiva, exceda os limites da razoabilidade, reiterando penalidades ou instaurando novas ações judiciais por fatos já julgados definitivamente. Nesse contexto:

A concepção tradicional do princípio *ne bis in idem* diz respeito à impossibilidade de mais de uma condenação, pelos mesmos fatos, com a consequente proibição de múltipla persecução penal, residindo seu fundamento na necessidade de segurança jurídica, como uma limitação ao poder punitivo estatal. O termo *idem* corresponde, substancialmente, aos mesmos fatos, e a expressão *bis* refere-se tanto a novas sanções, como a novos processos. (Saboya, 2006, p. 149)

Portanto, o princípio funciona como uma salvaguarda ao direito, delimitando o poder punitivo estatal e garantindo que a justiça seja aplicada de forma justa e

proporcional. Sua prática impede que o mesmo fato seja sancionado repetidamente, evitando a violação de direitos fundamentais e protegendo o indivíduo contra perseguições excessivas ou arbitrárias

Entretanto, no contexto das licitações, é possível a responsabilização simultânea nas esferas civil, penal e administrativa, desde que cada instância trate de aspectos diferentes da conduta ilícita. A Constituição Federal, no art. 37, §§ 4º e 5º, prevê a aplicação de sanções nessas três esferas, proporcionando uma resposta abrangente às fraudes cometidas

Conforme a Constituição Federal (1988):

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: (...)

§ 4º - 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.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

O princípio do *ne bis in idem* é um mecanismo importante para evitar sanções múltiplas pelo mesmo ilícito. Contudo, essa garantia não exclui a possibilidade de responsabilizações simultâneas em diferentes esferas (civil, penal e administrativa), desde que cada uma aborde aspectos independentes do fato ilícito. No caso das licitações e contratos administrativos, a tríplex responsabilização é comumente aplicada, com cada instância jurídica fornecendo uma resposta específica:

- **Penal** – Enfoca a punição do comportamento ilícito, especialmente em fraudes licitatórias, assegurando a moralidade e a competitividade nos processos.
- **Civil** – Visa à reparação dos danos causados ao erário, com base na responsabilização objetiva, independente da culpa.

- **Administrativa** – Aplica sanções disciplinares, como multas e a declaração de inidoneidade, visando proteger a integridade dos procedimentos administrativos.

Os artigos 37, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, estabelecem a possibilidade de sanções concomitantes para uma resposta integral e eficaz aos atos lesivos ao patrimônio público, desde que os limites e fundamentos de cada esfera sejam respeitados. Nesse contexto, o *ne bis in idem* atua como um balizador, evitando a superposição de sanções sobre o mesmo aspecto do ilícito, mas permitindo a coexistência de penalidades com fundamentos autônomos, o que assegura uma aplicação justa e proporcional da lei.

Essa interpretação é compatível com a jurisprudência brasileira, que admite sanções em múltiplas esferas, desde que cada uma seja fundamentada em uma perspectiva distinta da infração, evitando a violação do *ne bis in idem*. Portanto, o princípio é visto não apenas como uma proteção contra a duplicidade punitiva, mas também como uma ferramenta que garante a aplicação proporcional e razoável das sanções jurídicas.

b) A responsabilização penal na nova disciplina da Lei de Licitação

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe importantes inovações ao arcabouço jurídico brasileiro, buscando modernizar e tornar mais eficiente o regime de contratações públicas. Dentre os principais objetivos dessa legislação, destaca-se o fortalecimento da prevenção e combate a práticas ilícitas no âmbito das licitações e contratos administrativos, o que inclui a responsabilização penal de agentes envolvidos em fraudes

A Lei nº 14.133/2021 apresenta um capítulo dedicado às infrações penais, consolidando e aprimorando os tipos penais referentes a licitações. Os crimes licitatórios previstos nos artigos 337-E a 337-P do Código Penal incluem condutas como fraudar licitação (art. 337-F), obter vantagem indevida em razão da adjudicação do objeto da

licitação (art. 337-H) e frustrar ou fraudar o caráter competitivo de processo licitatório (art. 337-G). Cada um desses tipos penais possui elementos específicos que devem ser analisados no caso concreto

Esses dispositivos têm por objetivo assegurar a lisura dos certames públicos, protegendo bens jurídicos como a moralidade administrativa e o patrimônio público. A Lei nº 14.133/2021, ao consolidar as infrações penais, traz maior clareza quanto aos elementos que configuram cada crime, estabelecendo penas proporcionais e buscando uma repressão mais efetiva às práticas ilícitas no âmbito das licitações.

Além do que foi mencionado, cabe ressaltar que, o art. 337-F do Código Penal estabelece que fraudar ou frustrar o caráter competitivo de uma licitação é crime, com penas de reclusão de 4 a 8 anos, além de multa, conforme previsto:

Frustração do caráter competitivo de licitação

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

O termo "frustrar" refere-se ao ato de impedir ou obstruir, enquanto "fraudar" significa enganar, iludir ou burlar. No contexto do tipo penal em questão, a conduta incriminada consiste em frustrar e/ou fraudar o caráter competitivo do processo licitatório, ou seja, interferir de maneira a comprometer a essência do procedimento, que é garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de acordo com os critérios previamente estabelecidos.

Para a configuração do delito, exige-se a presença do dolo, bem como de um elemento subjetivo especial do tipo penal, consistente na finalidade de obter, para si ou para outrem, vantagem indevida oriunda da adjudicação do objeto licitado. Sendo o elemento subjetivo uma exigência expressa na descrição típica, impõe-se a conclusão de que se trata de crime formal, ou seja, não se requer que o agente efetivamente obtenha a vantagem almejada. Basta que ele atue com o propósito de alcançá-la, dirigindo suas ações a essa finalidade específica.

A penalidade atinge não só aqueles que diretamente cometem o ato fraudulento, mas também os que, utilizando meios indiretos, manipulam o processo.

A responsabilização penal de administradores e empresas em casos de licitações fraudulentas representa um dos maiores desafios para a aplicação da Lei. De um lado, a responsabilidade penal de pessoas físicas por crimes cometidos em nome ou em benefício de uma pessoa jurídica é amplamente aceita no ordenamento jurídico brasileiro, com a possibilidade de punição de administradores que atuaram com dolo na prática de fraudes licitatórias. Por outro lado, a responsabilização penal de pessoas jurídicas, embora prevista em casos de crimes ambientais (Lei nº 9.605/1998), ainda encontra resistência doutrinária e jurisprudencial no que tange a crimes econômicos e de corrupção.

Nesse sentido:

A conduta incriminada reside em frustrar ou fraudar o caráter competitivo do processo licitatório. Há, ainda, elemento subjetivo específico (“intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação”) [...] Dentre os objetivos do processo licitatório, está o de permitir à Administração Pública a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, por meio de justa competição, evitando contratações com sobrepreço, com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos (art. 11 da Lei n. 14.133/2021). O art. 337-F criminaliza justamente atitudes que malferem tais finalidades, quando realizadas com o propósito de lograr vantagem oriunda da adjudicação do objeto do certame. Frustrar significa privar, impedir; fraudar tem o sentido de enganar, burlar, trapacear, iludir, lograr algo por meio de fraude (procedimento ilusório, que falseia a realidade e leva alguém a erro). (Estefam, 2022, p. 825)

A retirada do caráter competitivo em processos licitatórios caracteriza um crime que, mesmo sem prejuízo direto aos cofres públicos, compromete a integridade e a equidade esperadas nas contratações públicas. Esse entendimento se harmoniza com as recentes mudanças legislativas, que buscam um combate mais rigoroso às práticas fraudulentas e à corrupção, ampliando o escopo de responsabilização. A nova abordagem prevê que, além das penalidades aplicáveis às empresas, também seja possível responsabilizar os indivíduos envolvidos, especialmente em situações onde se utilizam subterfúgios jurídicos para burlar sanções, garantindo assim uma proteção mais efetiva aos princípios de transparência e concorrência leal.

Essa nova disciplina foi elaborada para combater de forma mais efetiva a corrupção nas contratações públicas. A responsabilização penal se estende a empresários que, usando CNPJs diversos, buscam driblar as penalidades aplicáveis às suas empresas. Isso garante que, mesmo que a empresa seja legalmente responsável, a pessoa física (proprietário ou gestor) também seja alcançada penalmente por atos que violem a transparência e a equidade nos processos licitatórios.

A prática de fraudes em licitações envolve, frequentemente, a criação de empresas “laranjas” ou múltiplos CNPJs para escapar das sanções, como a declaração de inidoneidade. O objetivo da norma penal é impedir que tais manobras prejudiquem a concorrência. É importante ressaltar que a fraude em licitação ataca diretamente o núcleo do interesse público, ao quebrar a confiança no processo de contratação pública e violar o princípio da moralidade administrativa.

A responsabilidade penal não depende do efetivo dano ao erário, mas sim da mera intenção de fraudar o certame. Esse conceito é reforçado pelo entendimento jurisprudencial, que tem aplicado a teoria da desconsideração da personalidade jurídica para alcançar a pessoa física responsável pela fraude, mesmo quando esta ocorre por meio de diversas empresas.

A responsabilização penal no âmbito da Lei de Licitações tem como objetivo principal coibir fraudes e preservar o caráter competitivo das contratações públicas. A desconsideração da personalidade jurídica vem sendo utilizada como meio de responsabilizar empresários que se valem de múltiplos CNPJs para fraudar licitações, garantindo que a sanção atinja diretamente aqueles que praticam atos ilícitos, sem se limitar à penalização da pessoa jurídica.

c) A Responsabilização Civil pela Prática do Ilícito Penal: Influência do Julgamento do Juízo Penal no Juízo Cível

O trânsito em julgado de uma sentença penal representa um marco de grande importância no ordenamento jurídico, consolidando a condenação do agente pelo

cometimento de um ato típico, antijurídico e culpável. Com o esgotamento das possibilidades de recurso, a sentença penal condenatória adquire caráter definitivo, implementando não apenas a pena principal, mas também gerando uma série de efeitos secundários que ultrapassam a esfera penal, alcançando diferentes âmbitos da vida social e jurídica do condenado.

Dada a abrangência e a profundidade de tais efeitos, torna-se necessária uma análise crítica para compreender a extensão e o impacto que podem gerar. Esses efeitos extrapenais constituem sanções e restrições de natureza diversa, decorrentes da sentença penal, mas independentes das penas impostas no processo criminal. Sua aplicação se verifica em campos como o político, administrativo, trabalhista e civil

Por exemplo, na esfera política, a condenação transitada em julgado pode resultar na inelegibilidade do condenado, conforme previsto pela Lei 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), impedindo-o de ocupar cargos públicos. No âmbito administrativo, o condenado fica impedido de participar de licitações, o que inviabiliza sua contratação pela Administração Pública. No campo trabalhista, a condenação pode implicar a perda de um emprego que exija conduta moral irrepreensível, enquanto, na esfera civil, o condenado pode ser obrigado a indenizar a vítima pelos danos causados. Tais sanções extrapenais evidenciam a amplitude do trânsito em julgado e reforçam a complexidade das consequências penais, ampliando o impacto da sentença para além da esfera criminal.

A imposição de efeitos extrapenais em sentenças penais condenatórias reflete uma abordagem que visa resguardar o interesse público e promover a justiça em múltiplas dimensões. Entretanto, é crucial que esses efeitos sejam aplicados com moderação, evitando violações aos direitos fundamentais do condenado.

A responsabilidade civil resultante de ilícitos penais praticados em licitações está diretamente ligada à reparação dos danos causados ao erário. Em casos de condenação penal por fraude em licitações, a sentença penal condenatória influencia diretamente o julgamento cível, especialmente no que se refere à obrigação de reparar danos financeiros. O art. 91, I, do Código Penal estabelece que a sentença penal condenatória impõe automaticamente a obrigação de reparar o dano

A interação entre o juízo penal e o cível é especialmente relevante em casos de fraudes em licitações. A condenação penal, ao constatar a ilicitude da conduta, proporciona uma base sólida para ações cíveis voltadas à recuperação dos danos causados ao erário, dispensando a necessidade de novas provas sobre a existência do ilícito. Cezar Roberto Bitencourt destaca que "a condenação penal, além de sancionar o infrator, abre caminho para a responsabilidade civil, garantindo que o Estado recupere os recursos desviados".

Nos casos de fraudes licitatórias, a sentença penal fortalece o juízo cível ao reconhecer a existência de dolo ou culpa grave. Desse modo, decisões cíveis que envolvem pedidos de reparação por atos fraudulentos beneficiam-se da condenação penal prévia, conforme previsto pela legislação vigente.

A condenação penal por fraude em licitações não apenas sanciona o infrator na esfera criminal, mas também fundamenta a responsabilidade civil para reparar os danos causados ao erário. Essa influência da decisão penal sobre a esfera cível potencializa a eficácia na recuperação dos valores desviados e assegura a responsabilização dos envolvidos em práticas ilícitas prejudiciais à Administração Pública.

Portanto, a eficácia desse mecanismo de integração entre as esferas penal e cível também contribui para a celeridade e economia processual, uma vez que a sentença penal transitada em julgado passa a constituir prova incontestável do fato ilícito no âmbito cível. Com isso, evita-se a duplicidade de instruções probatórias, permitindo que o juízo cível se concentre exclusivamente na quantificação dos danos e na determinação das formas de ressarcimento. Esse aproveitamento da decisão penal confere maior segurança jurídica às partes envolvidas e fortalece o compromisso do Estado com a integridade e a eficiência no combate à corrupção, especialmente em setores sensíveis como as licitações públicas.

d) A Responsabilização Administrativa

A Lei nº 14.133/2021 trouxe mudanças substanciais à legislação de licitações e contratos no Brasil, com especial foco no reforço das responsabilidades e sanções administrativas aplicáveis aos agentes que praticam fraudes em processos licitatórios. A inovação legal reflete uma tentativa de aprimorar a proteção à integridade e transparência das contratações públicas, além de reduzir os impactos negativos de práticas corruptas para o setor público.

Entre os mecanismos de punição previstos pelo art. 155, destacam-se advertências, multas, suspensão de participação em licitações e declaração de inidoneidade. Cada uma dessas sanções corresponde a uma gradação de gravidade das infrações, permitindo que a Administração Pública aplique punições de acordo com a proporcionalidade da conduta infratora. Segundo a doutrina, “o caráter preventivo das sanções visa proteger a Administração Pública, afastando aqueles que reiteradamente desrespeitam a ética licitatória⁴.

Essas penalidades são aplicadas diretamente pelo órgão responsável pela licitação, sem necessidade de decisão judicial, desde que observados o devido processo legal e a ampla defesa, conforme estabelecido nos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal.⁵ Essa prerrogativa de aplicação direta fortalece a eficiência da responsabilização administrativa, permitindo que a Administração Pública reaja rapidamente para impedir que agentes condenados continuem a atuar em contratos com o poder público. De fato, o Tribunal de Contas da União (TCU) aponta que esse modelo é essencial para combater práticas fraudulentas antes que elas causem danos financeiros significativos e comprometam a credibilidade dos processos licitatórios.

A declaração de inidoneidade é considerada uma das punições mais rigorosas, pois exclui o agente condenado de qualquer participação em licitações e contratos com a Administração Pública por um período determinado. Doutrinadores da área de direito administrativo destacam o efeito preventivo dessa sanção, possuindo não apenas

⁴ <https://repositorio.usp.br/item/003160028>

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

punitivo, mas também protetivo, impedindo que agentes que demonstraram desrespeito à ética pública continuem a se beneficiar dos recursos públicos. Essa medida contribui para a manutenção da confiança pública e preserva o interesse público contra práticas que possam comprometer a eficiência e a moralidade dos serviços públicos

A aplicação de sanções administrativas possui uma função pedagógica e preventiva, pois atua tanto na responsabilização dos infratores quanto na inibição de práticas semelhantes por outros agentes. A nova Lei de Licitações e Contratos garante que os processos sejam transparentes e que os licitantes estejam cientes das consequências de atos fraudulentos. Segundo o TCU, essa abordagem representa um avanço no combate à corrupção, uma vez que estabelece uma postura firme contra irregularidades e promove a responsabilização imediata dos envolvidos. Dessa forma, a legislação não só promove a integridade nas contratações, mas também protege os cofres públicos e evita desperdícios decorrentes de fraudes e conluios.

A nova Lei insere-se em um contexto mais amplo de compliance, planejamento e governança pública, aspectos que se tornaram indispensáveis para a Administração Pública brasileira. A exigência de integridade e conformidade com a legislação visa reduzir a ocorrência de práticas ilícitas e garantir que os processos sejam realizados de forma ética.

A Lei nº 14.133/2021 representa um marco na modernização das contratações públicas brasileiras, ao estabelecer um sistema de sanções administrativas que reforça a proteção contra práticas fraudulentas e valoriza a integridade do processo licitatório. Com o fortalecimento das punições e a agilidade na sua aplicação, a legislação assegura que agentes com histórico de fraudes sejam rapidamente afastados, promovendo a eficiência e a moralidade administrativa. Além disso, o efeito pedagógico das sanções contribui para uma cultura de compliance, fundamental para a integridade nas relações entre o setor público e o setor privado.

Considerações Finais

A fraude em licitações, especialmente pela utilização de múltiplos CNPJs para burlar penalidades, compromete a integridade da Administração Pública e representa um dos principais desafios à aplicação da Lei nº 14.133/2021. Embora essa nova legislação tenha trazido avanços significativos para coibir práticas ilícitas, é evidente que o combate efetivo à corrupção exige mais do que uma norma rígida; requer uma aplicação eficaz e vigilante por parte dos órgãos competentes.

A prática de fraudes licitatórias, na qual empresários utilizam diferentes pessoas jurídicas para fraudar o sistema e driblar sanções, tem efeitos devastadores para o erário e para o interesse público. Ao agir dessa forma, tais empresários não apenas subtraem recursos públicos, mas também ameaçam os princípios fundamentais da moralidade, da eficiência e da isonomia, que sustentam os processos licitatórios. O caráter competitivo das licitações, um dos pilares mais importantes da nova lei, é enfraquecido quando mecanismos como o uso de múltiplos CNPJs permitem que agentes privados já condenados continuem ativos nos certames. Nesse contexto, a desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil, é uma ferramenta essencial para responsabilizar diretamente aqueles que praticam atos fraudulentos, impedindo que o empresário se esconda atrás da pessoa jurídica para cometer ilícitos.

Além disso, a responsabilização penal, conforme definida no art. 337-F do Código Penal, é fundamental para dissuadir práticas de fraude, garantindo que aqueles que tentam frustrar o caráter competitivo da licitação sejam punidos com rigor. No entanto, apenas a previsão de sanções penais severas não basta; a Administração Pública precisa monitorar os processos licitatórios de forma contínua e eficaz, adotando práticas que assegurem a aplicação célere e justa das penas, para que a punição tenha real impacto dissuasivo.

No âmbito civil, a possibilidade de influenciar o juízo cível com a sentença penal permite que o Estado busque a reparação dos danos ao erário, fortalecendo a ideia de que a punição deve ir além da pena restritiva e incluir a devolução dos recursos desviados. Essa interação entre as esferas penal e civil representa uma abordagem

abrangente e eficaz no combate às fraudes, assegurando que o agente fraudador não só cumpra pena, mas também seja responsabilizado financeiramente.

A responsabilização administrativa também é crucial, sendo efetivada por meio de sanções como declaração de inidoneidade, suspensões e multas. Essas sanções preventivas, aplicadas diretamente pela Administração, afastam do mercado licitatório agentes que já demonstraram condutas inadequadas, protegendo o interesse público contra práticas desleais e fraudes. Assim, a Lei de Licitações reforça o compromisso com a integridade dos processos e contribui para a proteção dos recursos públicos.

Cabe ressaltar que, ao combater práticas fraudulentas, a Administração Pública não enfrenta apenas perdas financeiras. O impacto social da corrupção é grave, resultando na perda de confiança dos cidadãos e na redução da eficiência dos serviços públicos, com reflexos diretos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura, que dependem da utilização responsável dos recursos públicos. Por isso, a Administração não deve contar apenas com uma legislação robusta; precisa fortalecer seus mecanismos internos de controle e incentivar a atuação proativa dos órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. A tecnologia surge como uma aliada indispensável nesse contexto, possibilitando o uso de sistemas eletrônicos de licitação e ferramentas de monitoramento automatizado, essenciais para identificar padrões suspeitos de comportamento entre os licitantes e prevenir fraudes.

A limitação que impede a Administração Pública de desconsiderar administrativamente a personalidade jurídica no âmbito das licitações representa um obstáculo significativo para a eficácia dos processos licitatórios e para a aplicação das sanções previstas na Lei nº 14.133/2021. Por depender de decisão judicial, a desconsideração da personalidade jurídica torna-se um processo demorado, o que acaba incentivando práticas abusivas, como a substituição frequente de CNPJs por licitantes desonestos. Esse artifício impede que as sanções atinjam o núcleo real do grupo econômico fraudador, comprometendo o caráter competitivo e a transparência das licitações e gerando um ciclo de impunidade.

A implementação de sanções mais abrangentes, que incluam todo o grupo econômico vinculado ao CNPJ fraudador como advertência, multa, suspensão e declaração de inidoneidade representaria um avanço substancial para a proteção do interesse público e o fortalecimento das contratações públicas. Penalizar o grupo econômico como um todo dificultaria o uso de pessoas jurídicas distintas para escapar das punições, promovendo uma responsabilização mais justa e efetiva. Tal medida não apenas aumentaria a segurança e a integridade dos processos licitatórios, mas também teria um efeito preventivo, desestimulando práticas fraudulentas e assegurando que as empresas realmente comprometidas com a ética e a legalidade tenham oportunidade de participar das contratações com a Administração Pública.

Em conclusão, a fraude nas licitações públicas, sobretudo por meio do uso de múltiplos CNPJs, representa uma ameaça direta à moralidade, à eficiência e à isonomia dos processos licitatórios. A Lei nº 14.133/2021 oferece os instrumentos necessários para a responsabilização dos envolvidos em todas as esferas penal, civil e administrativa. Entretanto, é imperativo que a Administração Pública e os operadores do Direito garantam que tais normas sejam aplicadas com rigor e celeridade, assegurando a preservação do interesse público e restabelecendo a confiança da sociedade nas contratações públicas. Somente com uma atuação coordenada, rigorosa e inovadora será possível mitigar os impactos das fraudes no erário e, conseqüentemente, na sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2024.

ESTEFAM, André Araújo L. **Direito Penal** - 9ª Edição 2022. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p.825. ISBN 9786555596526. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555596526/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 37ª Edição 2024. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book.. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SABOYA, Keity. **Ne bis in idem. Limites jurídico-constitucionais à persecução penal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp057742.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.