

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior; Raymundo Juliano Feitosa. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-846-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado no Centro Universitário Unichristus, na cidade de Fortaleza – Pará, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023 e elegeu o tema "Acesso à Justiça, solução de litígios e desenvolvimento" como eixo norteador dos seus trabalhos. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre dirigentes de PPGDs, professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

Com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, o presente grupo de trabalho foi realizado sob a coordenação do Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa, da Universidade Católica de Pernambuco e Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior, do Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

Os estudos apresentados no GT reiteram a centralidade da governança pública na agenda jurídica contemporânea e como objeto de pesquisas conduzidas em todo o país.

Temas clássicos pautados no controle da administração pública permearam o grupo de trabalho, como a responsabilização dos agentes governamentais, assim como relacionados ao aperfeiçoamento da governança, implementação da participação social e implementação de inovações jurídicas que assegurem sua efetividade, juntamente com artigos voltados à adoção de novas tecnologias na administração pública, especialmente Blockchain e Inteligência Artificial.

Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolvem a modernização do Estado brasileiro com vistas ao avanço da racionalidade e economicidade governamentais. Essas abordagens, simultaneamente, expandem o escopo do direito administrativo e admitem a presença de desafios impostos à sociedade brasileira, especialmente voltados a materializar as promessas constitucionais que determinam a oferta de políticas públicas imprescindíveis para o exercício da cidadania.

Os coordenadores do GT convidam os leitores a conhecer o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior. Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

A CRIMINALIZAÇÃO DA OMISSÃO GRAVE DE DADO OU DE INFORMAÇÃO POR PROJETISTA

THE CRIMINALIZATION OF SERIOUS OMISSION OF DATA OR INFORMATION BY A DESIGNER

Igor do Rego Barros de Aragão

Resumo

A falta de planejamento e a estruturação de obras com base em projetos básicos deficientes têm gerado um grande desperdício de recursos públicos e reduzido de maneira significativa o bem-estar social. Para enfrentar esse problema, o Congresso Nacional realizou uma ampla reforma na Lei de Licitações e Contratos Administrativos que, entre outras medidas, privilegiou e conferiu novo tratamento à fase preparatória e ao planejamento licitatório. Em decorrência da percepção de que o direito administrativo não é suficiente para promover a conformação das condutas privadas, foi criado um tipo penal denominado como omissão grave de dados ou informações pelo projetista. O presente artigo busca investigar a coerência do tipo penal frente às normas que regulam o procedimento licitatório e ainda a clareza e operacionalidade da redação legislativa. A metodologia adotada na pesquisa se baseia em uma análise histórica da propositura legislativa e, em seguida, em uma pesquisa exploratória sobre o tipo penal e uma descrição das suas inconsistências frente o paradigma licitatório atual. Verificou-se que o tipo penal analisado é ininteligível, atécnico e apresenta relevantes obstáculos para ser operacionalizado.

Palavras-chave: Planejamento licitatório, Expansão do direito penal, Omissão grave de dados ou informações por projetista, Regulação, Crime

Abstract/Resumen/Résumé

The lack of planning and the structuring of works based on deficient basic projects have generated a great waste of public resources and significantly reduced social well-being. To face this problem, the National Congress carried out a broad reform in the Law of Tenders and Administrative Contracts which, among other measures, privileged and gave new treatment to the preparatory phase and bidding planning. As a result of the perception that administrative law is not enough to promote the conformation of private conduct, a criminal type was created called serious omission of data or information by the designer. This article seeks to investigate the coherence of the criminal type against the rules that regulate the bidding procedure and also the clarity and operability of the legislative wording. The methodology adopted in the research is based on a historical analysis of the legislative proposal and, then, on an exploratory research on the criminal type and a description of its

inconsistencies in the face of the current bidding paradigm. It was verified that the criminal type analyzed is unintelligible, technical and presents relevant difficulties to be operationalized.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bidding planning, Expansion of criminal law, Serious omission of data or information by the designer, Regulation, Crime

Introdução

A execução de obras públicas é uma das atividades estatais mais essenciais para o desenvolvimento econômico e social. De tal maneira, a existência de baixas taxas de investimento em infraestrutura deteriora a taxa de crescimento econômico de longo prazo e gera grandes perdas de bem-estar à coletividade (ROMP; HAAN, 2005).

A partir deste diagnóstico, o Legislativo e, mais recentemente, os órgãos de controle vêm formulando estratégias que permitam o impulsionamento da qualidade e da eficiência das obras públicas no Brasil, especialmente por meio da melhora da qualidade do planejamento e da redução de desperdícios de recursos públicos.

Enquanto os parlamentares têm tomado iniciativas de aprimoramento da legislação que sobre as licitações e os contratos administrativos, os controladores realizaram auditorias operacionais a fim de diagnosticar melhor os problemas que envolvem a construção civil nacional e, com isso, produzir recomendações.

As análises realizadas vêm revelando um cenário caótico e extremamente preocupante no país. Este pode ser sintetizado e demonstrado em uma constatação: dos trinta e oito mil contratos de obras públicas que têm aportes de recursos federais analisados em 2019 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cerca de quatorze mil, ou seja, aproximadamente 37%, estavam paralisados ou apresentavam baixíssima execução em um período de três meses (BRASIL, 2019).

Esta conjuntura implica em desperdício de recursos públicos, tanto em virtude da deterioração dos investimentos já realizados, quanto pelos custos adicionais que a retomada de obras paradas provoca. Ademais, não podemos ainda esquecer dos elevadíssimos custos sociais que a ausência de acesso a bens e serviços públicos essenciais gera.

Embora haja múltiplas causas para o alto nível de inconclusão das obras no país, uma delas merece destaque por representar 47% dos contratos paralisados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento¹: a falta de planejamento e a estruturação de obras com base em projetos básicos deficientes (BRASIL, 2019).

A existência de vícios técnicos no diagnóstico compromete toda a execução das obras de engenharia. Ora estas falhas subestimam a necessidade dos recursos previstos

¹ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, é composto por um conjunto de ações de ordem pública e privada com o objetivo de acelerar o crescimento do país.

para fazer frente à realização integral de obras e serviços de engenharia, ora resultam em desperdícios de recursos financeiros com a sua aplicação em soluções inadequadas.

Neste diapasão, concluiu o TCU, no Acórdão 1847/2005 do Plenário:

Vícios de imprecisão no projeto básico de uma licitação podem ensejar não apenas violação aos princípios da isonomia e da obtenção da melhor proposta, mas também distorções no planejamento físico e financeiro inicialmente previsto, com alterações contratuais supervenientes, que, em muitos casos, apenas aumentam a necessidade de aporte de recursos orçamentários e retardam a conclusão dos serviços (BRASIL, 2005).

Para atualizar o regime jurídico licitatório e enfrentar, entre tantos desafios, este, em âmbito legislativo, o Senado Federal instituiu a Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, com o propósito de debater e apresentar uma proposta de atualização e modernização da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O resultado destes esforços foi a aprovação da Lei nº 14.133/2021² que estabeleceu um novo marco legal ao País.

Entre as inovações promovidas, merecem destaque: a) a previsão do princípio do planejamento a orientar todo o procedimento licitatório; b) a pormenorização e o detalhamento dos já tradicionais instrumentos de planejamento, quais sejam, o projeto básico e o projeto executivo; c) a previsão do anteprojeto, como instrumento apto a subsidiar o projeto básico d) a criação de um procedimento auxiliar de planejamento licitatório, o procedimento de manifestação de interesse e, por fim, e) previsão de um novo tipo penal, o da omissão grave de dados e informações pelo projetista.

Esta última mudança se insere em um contexto de expansão do direito penal que tem, entre outras razões, o progressivo aumento do descrédito de outras instâncias de proteção, como o direito civil e o administrativo (SILVA SANCHEZ, 2011). A partir do recrudescimento da percepção de que a sociedade vive uma crise permanente de insegurança, a criminalização de condutas lesivas a interesses coletivos vem sendo cada vez mais utilizada como estratégia de enfrentamento dos grandes problemas públicos.

Ademais, a incapacidade dos tradicionais institutos de direito administrativo de alcançarem soluções rápidas e efetivas vem fortalecendo o direito penal como instrumento de elevação de custos da conduta indesejada e, conseqüentemente, de alteração dos comportamentos privados.

² A Lei nº 14.133/2021 teve origem no Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013.

Assim, diante da constatação de que as falhas de planejamento de obras públicas são capazes de gerar danos substantivos à coletividade, o Congresso Nacional decidiu criar o seguinte crime (art. 337-O do Código Penal):

“omissão, modificação ou entrega à Administração Pública de levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse”.

O tipo penal em questão não constava do texto inicial do projeto de lei. Entretanto, foi incluído ao longo dos debates ocorridos no Senado Federal por meio da Emenda nº 84, de autoria do Senador José Aníbal (PSDB/SP), que justificava a sua inclusão nos seguintes termos:

Para que haja efetiva competição nos certames licitatórios é essencial que as informações necessárias à precificação e ao detalhamento do projeto sejam simetricamente distribuídas a todos os potenciais competidores. Assim, a omissão de informações relevantes no projeto básico irá certamente reduzir a competição e, possivelmente, privilegiar este ou aquele concorrente, com evidentes prejuízos ao bem público. É, portanto, necessário tipicar (sic) como crime a omissão grave de informação relevante pelo projetista (BRASIL, 2016b).

Todavia, para que o tipo penal seja operacionalizável e adequado, deverá ser também coerente com as normas que regulam o procedimento licitatório e harmônico com a racionalidade própria do planejamento licitatório. Neste sentido, os dois sistemas jurídicos – o administrativo e o penal –, imbuídos de princípios e lógicas específicas, precisam ser articulados e conformados de maneira acertada a fim de produzir os resultados desejados.

Assim, o presente artigo se propõe a, inicialmente, apresentar o conceito de coerência sistêmica, enfatizando a relação entre direito administrativo e direito penal. Em seguida, detalhar a estrutura lógica do sistema de planejamento em obras públicas adotado pela Lei n.º 14.133/2021. Posteriormente, analisará a precisão, a clareza, à operacionalidade e a coerência do tipo penal ora estudado, dando destaque às incoerências que o seu texto apresenta em relação ao modelo de planejamento licitatório adotado no direito brasileiro. Por fim, apresentará sugestões de atualização e de melhora do tipo penal recém-criado.

1. A coerência sistêmica

Os estudos de coerência sistêmica vêm sendo feitos à luz de três questões centrais: a) interpretação sistemática do direito; b) princípio da unidade do ordenamento jurídico e c) conflito de normas. Não sendo o tema central do presente artigo, utilizaremos o conceito de maneira abrangente, entendendo a incoerência sistêmica como a desarmonia e a contradição entre normas jurídicas integrantes de subsistemas distintos e complementares que geram a disfuncionalidade ou a inoperabilidade de pelo menos uma destas normas.

Como explica Reinhold Zippelius, as normas jurídicas que regulam a conduta humana visam à segurança de orientação e à paz jurídica e, por isso, não podem se contradizer e têm de estar harmonizadas umas com as outras. Neste contexto, “as normas jurídicas devem constituir um sistema de normas de conduta, que representa uma ordem funcional da convivência humana” (ZIPPELIUS, 2016, p. 71).

Assim, a partir do momento em que o direito penal tipifica uma conduta específica em procedimento licitatórios, é imprescindível que a norma criminal seja coerente e harmônica com a sistemática licitatória.

Neste contexto, para reforçar o procedimento licitatório e garantir a sua eficiência, o direito penal só pode criminalizar condutas que, à luz das normas administrativas, sejam, de fato, indesejadas e ilícitas. De outro lado, se o tipo penal descrito falhar neste propósito e, em virtude de lacunas ou anomalias, criminalizar condutas pretendidas ou deixar de criminalizar efetivamente lesivas, incorrerá em incoerência sistêmica.

Como já mencionado, o tipo penal de omissão grave de dados ou informações por projetista é recém-criado. No entanto, isso não quer dizer que, anteriormente, algum dos fatos jurídicos que o tipo penal busca abarcar não fosse um ato ilícito. Pelo contrário, a entrega de estudos ou projetos à Administração Pública com falhas sempre foi um ilícito civil e administrativo, indenizável e capaz de gerar a aplicação de sanções administrativa.

Mesmo assim, devido à relevância que o tema ganhou nos últimos anos, especialmente em virtude das auditorias operacionais realizadas pelo TCU³ e da desconfiança de que outras instâncias de proteção seriam suficientes para garantir o resultado pretendido, criminalizou-se um ilícito administrativo, acrescentando uma nova

³ Em 2006, o TCU realizou levantamento para elaborar um diagnóstico sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos públicos da União (TC 012.667-2006-4). Posteriormente, em diversas oportunidades o TCU realizou monitoramentos e aprovou recomendações. Mais recentemente, foi elaborada uma auditoria operacional sobre obras paralisadas (TC 011.196/2018-1) que resultou no Acórdão 1.079/2019 do Plenário.

camada de sanções aplicáveis e aumentando dos custos relacionados a esta conduta por particulares.

Nesta situação, surgiu uma norma penal em branco, ou seja, uma norma jurídica penal cujo conteúdo permanece indeterminado, mas que prevê completa e suficientemente a cominação de pena. A descrição da conduta está incompleta e, por isso, necessita de complementação por outra disposição legal ou regulamentar.

No caso concreto, os conceitos previstos na lei penal dependem das definições previstas na Lei n.º 14.133/2021 e assim, é necessário que haja correspondência e identidade entre a racionalidade adotada na norma penal e na regulamentação do procedimento licitatório.

Não obstante a constatação dessa necessidade de precisão e integridade das normas jurídicas, há uma tendência bastante forte em sociedades mais complexas e arriscadas de que o legislador faça, cada vez mais, uso de expressões indeterminadas que o eximem de apontar de maneira mais clara os contornos do tipo penal. Neste sentido, afirma Pierpaolo Cruz Bottini:

Para suprir tal lapso de velocidades, o legislador deixa de lado a precisão e opta por normas mais fluidas e carentes de valoração interpretativa, que trazem ao centro da produção legislativa – mais uma vez – os tipos abertos, indeterminados, ou as normas em branco, e realçam todos os problemas sistemáticos desta técnica legislativa (BOTTINI, 2011, p. 116).

Portanto, um dos grandes desafios do direito contemporâneo é conseguir se expandir para enfrentar as novas situações e os riscos emergentes sem, contudo, abandonar os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da unidade do sistema jurídico.

2. A sistemática do planejamento em obras públicas promovido pela Lei n.º 14.133/2021

Desde a transição democrática, o planejamento vem sendo frequentemente associado a estruturas administrativas típicas de regimes autoritários e a modelos econômicos centralizados e obsoletos (MARRARA, 2011). Há ainda um entendimento muito difundido que o vincula a políticas *top-down* e ao dirigismo estatal frente à iniciativa privada. Por esse motivo, o direito administrativo abandonou por algum tempo a antiga preocupação com a vinculação da atividade administrativa ao planejamento.

Entretanto, esta caricatura não é capaz de descrever de forma acurada o conceito e a abrangência do termo. O planejamento é um processo de estabelecer objetivos e de definir previamente a maneira como alcançá-los, controlando e avaliando os resultados à medida em que as atividades e os projetos se desenvolvem. Por si só, ele não implica na adoção de receituários políticos ou econômicos, podendo e devendo ser estabelecido, independentemente da orientação das metas traçadas.

Em geral, a atividade de planejamento resulta em um plano, ou seja, em uma colocação ordenada daquilo que é necessário fazer para atingir os objetivos definidos, identificando os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e os tempos a serem seguidos (CHIAVENTO, 2004, p. 193). Este plano expõe e apresenta o diagnóstico que embasou a tomada de decisão e o prognóstico de como as coisas deverão ser feitas.

Fruto de seu tempo e influenciada por esta visão antiquada, a Lei n.º 8.666/1993 não se preocupou com a fase interna e com a preparação do procedimento licitatório. Isso pode ser claramente percebido pelo fato de que, em todo o texto legal, a palavra “planejamento” consta apenas uma vez, sendo utilizada para conceituar os serviços técnicos profissionais especializados. Não há, portanto, qualquer menção explícita ao planejamento licitatório em todo o texto legal.

Em vez de regulamentar a fase interna, a revogada lei de licitações se concentrou apenas na fase externa, ou seja, naquela que tem início com a divulgação e publicização do edital e que pressupõe a interação entre Poder Público e agentes privados. A crença firmada era de que, havendo rígido controle do contato entre agentes públicos e licitantes, a maior parte dos problemas seriam resolvidos.

Entretanto, o que a experiência posterior atestou é que relevante parcela dos transtornos e dos insucessos das contratações pública vem justamente da baixa capacidade institucional da Administração Pública e da pouca atenção que é dada ao planejamento licitatório.

A fim de suprir as omissões da Lei n.º 8.666/1993 em normatizar e regulamentar a o planejamento licitatório, a Lei n.º 14.133/21 tratou de sistematizar e detalhar a fase preparatória da licitação. Para tanto, esmiuçou a fase preparatória, prevendo regras que detalham um conjunto de etapas a serem seguidas para a realização do planejamento licitatório.

a. A fase preparatória do procedimento licitatório

A primeira etapa do planejamento de qualquer obra pública é constituída pelo estudo técnico preliminar, responsável por caracterizar o interesse público envolvido e a sua melhor solução e de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Subsequentemente, com base nas conclusões introdutórias, caberia à autoridade pública a produção do anteprojeto, projeto básico e projeto executivo. Este último, seria o documento formal a ser anexado ao Edital e vinculante de toda a derradeira contratação.

A Lei n.º 14.133/2021 se preocupou em alterar a definição de projeto básico antes existente e em prever uma lista mais extensa de elementos mínimos que deveriam estar contidos em sua produção. Assim, por iniciativa do Senador José Aníbal (PSDB/SP), o texto final de definição do projeto básico foi esmiuçado e detalhado.

Segundo a justificção da Emenda n.º 82 (BRASIL, 2016a), seria necessária e urgente uma nova redação ao instituto, uma vez que a definição de projeto básico da Lei n.º 8.666/1993 e mesmo a redação proposta no projeto de lei substitutivo seriam “insuficientes para caracterizar o escopo mínimo necessário para que as licitações em geral, e em especial as de obras e serviços de engenharia, delimitem com precisão o objeto da demanda pública”.

Ao mesmo tempo, o novo detalhamento partiu do diagnóstico de que a “imprecisão e a precariedade dos projetos básicos que vêm sendo elaborados em parcela relevante das licitações é decorrente de uma previsão legal relativamente frouxa”.

Isto posto, a Lei n.º 14.133/2021 ofereceu um maior detalhamento do projeto básico, com a simultânea inclusão de novos elementos que constituiriam o seu escopo mínimo, tendo sido prevista, pela primeira vez, a necessidade de realização de “levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida” (art. 6º, XXV, “a”).

Além de atualizar a definição dos institutos já existentes na lei anterior, a nova lei também definiu, de maneira inaugural, o anteprojeto, prevendo ainda uma série de elementos mínimos que deveriam estar presentes nesta etapa de planejamento e que seriam suficientes e capazes de subsidiar o projeto básico.

Este esforço de acréscimo de elementos mínimos a serem desenvolvidos em cada uma das etapas do planejamento vai ao encontro da Súmula n.º 261 do TCU que

considerava adequado o projeto básico apenas quando aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

De maneira sintética, o que o texto legal previu foi um processo de planejamento em etapas, por meio das quais o objeto a ser contratado fosse, paulatinamente, sendo construído e detalhado com o intuito de que, ao final, houvesse uma descrição suficientemente detalhadas e capaz de gerar previsibilidade à execução do contrato. Com isso, a desejada competição entre licitantes seria garantida e, por conseguinte, a Administração Pública obteria a proposta mais vantajosa.

É importante perceber que, uma vez que o procedimento licitatório é uma sequência ordenada de atos administrativos, erros em uma das etapas anteriores serão transferidos para a seguinte e a recorrência de falhas pode levar ao fracasso de todo o esforço estatal.

O planejamento envolve três esforços: a) o levantamento de dados e informações; b) a definição de soluções para os problemas identificados e c) a modelagem da licitação para que o Poder Público aufera as economias geradas pela competição entre os licitantes.

Em regra, caberá à própria Administração Pública realizar todas as etapas de planejamento por meio de agentes ou de comissões de contratação. Entretanto, considerando que a Administração Pública tem necessidades muito diversificadas de contratação de obras públicas, o nível de detalhamento do planejamento e a exigência de estudos prévios varia bastante. Em casos especiais, pode o Poder Público terceirizar o planejamento técnico, contratando agentes privados especializados para a formulação do projeto básico ou do projeto executivo.

b. A contratação do planejamento

Quanto mais complexo for o problema público e quanto mais tecnológica e especializada for a solução adequada, maior será a tendência da Administração Pública em recorrer ao mercado para a formulação do planejamento adequado e para o detalhamento do objeto que constará no futuro edital.

No caso de necessidade de terceirização do planejamento, este poderá ser conduzido por alguém contratado exclusivamente para a prestação deste serviço ou ainda poderá ser uma responsabilidade assumida pelo próprio contratado para a realização da obra.

No primeiro caso, será publicado um edital de licitação para a contratação de empresa especializada para a elaboração do projeto, podendo este ser o anteprojeto, o projeto básico ou o projeto executivo. Nesta hipótese, não há coincidência entre o contratado que realiza o planejamento e o contratado que efetivamente executa a obra.

De maneira distinta, nas contratações integradas e semi-integradas, poderá o Poder Público incluir entre as obrigações do construtor a formulação do projeto básico e do projeto executivo. Nesta hipótese, o planejador e o construtor se confundem.

É ainda possível a instauração de um procedimento auxiliar à licitação – o procedimento de manifestação de interesse –, por meio do qual “a Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública”.

Neste caso, não há propriamente uma contratação de projetista, o que ocorre é que os agentes econômicos são chamados a oferecer contribuições ao planejamento licitatório, apresentando dados que eventualmente disponham e que sejam relevantes ou revelando soluções inovadoras que não sejam amplamente conhecidas. Assim, o objetivo não é terceirização do planejamento, mas a redução das assimetrias informacionais por meio do compartilhamento de soluções técnicas para problemas complexos.

3. O crime de omissão grave de dado ou informação por projetista

O tipo penal de omissão grave de dado ou informação por projetista tem, nos termos da justificção da Emenda nº 84, o objetivo de garantir que os licitantes disponham de “todas as informações necessárias à precificação e ao detalhamento do projeto” e, para isso, prevê as sanções de reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa para os infratores.

Entretanto, como se demonstrará, há uma grande diferença entre o propósito do legislador e o texto efetivamente inscrito no Código Penal. Percebemos a existência de cinco falhas principais: a) a utilização contraditória de complementos dos núcleos do tipo penal; b) a utilização de documentos de planejamentos impróprios, atécnicos e sem correspondência com os previstos na Lei nº 14.133/2021; c) a previsão de hipóteses de incidência que não são consequências diretas e imediatas de falhas no planejamento

licitatório e; d) a previsão de uma hipótese de incidência que não corresponde a uma etapa de obtenção de informações relacionadas ao detalhamento do projeto.

- a. A utilização contraditória de núcleos do tipo penal à Administração Pública

Para se entender melhor os problemas associados ao novo tipo penal, é importante comparar sua redação com a de um tipo penal há muito consolidado: o crime de falsidade ideológica, prevista no art. 299 do Código Penal nos seguintes termos:

omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.

De um lado, o crime de falsidade ideológica articula complementos distintos para cada um de seus núcleos, “omitir” e “inserir ou fazer inserir”. De outro, a omissão grave de dado ou informação por projetista preserva os mesmos complementos para todos os verbos, seja o de “omitir”, seja o de “modificar ou entregar”.

Assim, quando este tipo penal recém-inaugurado utiliza o mesmo complemento para núcleos comissivos e omissivos, ele simplesmente acaba por criminalizar tanto a prática ilícita, quanto a omissão desta mesma prática.

Uma vez que a ausência de informações relevantes e a entrega de informações falsas são fatos completamente diferentes, o complemento de cada verbo deveria, também, ser distinto. Seria necessário, portanto, a criminalização de dois fatos absolutamente distintos: a) a omissão de dados e informações que compõem os elementos mínimos e necessários para a boa condução do planejamento licitatório e b) a entrega de dados ou de informações em dissonância com a realidade.

- b. A utilização de documentos de planejamento impróprios, atécnicos e sem correspondência com os previstos na Lei nº 14.133/2021

Se intenção do legislador era promover o adequado detalhamento do projeto e distribuir igualmente as informações relevantes à precificação dos projetos, a descrição do tipo penal foi malsucedida, uma vez que nem o levantamento cadastral nem a condição de contorno são documentos de planejamento que contêm todos os dados e informações obtidos em estudos técnicos.

Neste sentido, os levantamentos topográficos e cadastrais são elementos que compõem o anteprojeto e o projeto básico. Ou seja, entre vários elementos que devem ser elaborados nestas duas peças técnicas de planejamento, o levantamento topográfico e cadastral é apenas um deles e a sua execução por profissional qualificado é regulada pela NBR 13133 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1994).

É importante observar que o tipo penal se refere exclusivamente ao levantamento cadastral, sem incluir o topográfico em seu texto. De maneira divergente, a Lei nº 14.133/2021, o dispor sobre os elementos mínimos necessários no planejamento, trata sempre do levantamento topográfico e cadastral como um mesmo objeto (art. 6, XXIV, “h” e XXV, “a”). Por sua vez, a NBR 13133, de maneira bem mais precisa, trata do levantamento cadastral como etapa do levantamento topográfico, por meio da inclusão de detalhes visíveis ao nível do solo, como ruas, edificações, benfeitorias, árvores e outros.

Desta forma, para tornar este comando operacionalizável, seria necessária a adoção de uma interpretação extensiva, devido ao fato do tipo penal se referir a menos do que deveria. O correto seria o tipo penal abarcar tanto o levantamento cadastral, como o topográfico, uma vez que compõem um único documento de análise e que são padronizados por uma mesma norma técnica, realizados de forma contínua.

Não podemos deixar de anotar as polêmicas que envolvem a interpretação extensiva em direito penal. Não obstante importante entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que a interpretação extensiva no direito penal é vedada apenas naquelas situações em que se identifica um desvirtuamento na *mens legis*⁴, parte da doutrina nacional afirma que o princípio da reserva legal obstará qualquer ampliação do tipo penal em prejuízo do réu.

Por outro lado, a utilização do termo “condição de contorno” apresenta problema oposto à utilização do termo “levantamento cadastral”. Se o levantamento cadastral é excessivamente restrito e, por isso, deve ser interpretado extensivamente, a condição de contorno é muito abrangente e de difícil precisão.

Não há no direito administrativo e na prática licitatória nenhuma definição de condição de contorno, tendo sido a sua conceituação realizada exclusivamente pela própria norma penal. Neste sentido, o art. 337-O, § 1º, do Código Penal descreve a condição de contorno como

“as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos

⁴ RHC 106481, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 08/02/2011.

sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes”.

Nos termos apresentados pela norma penal, o levantamento cadastral estaria até mesmo incluído na condição de contorno, uma vez que, como já explicitado, o levantamento cadastral é uma etapa do levantamento topográfico.

Sem a existência de peças técnicas autônomas e próprias, torna-se muito difícil a aplicação da norma penal. Se, em um projeto básico há muito elementos interligados e muitos estudos realizados, torna-se difícil a segregação do erro que constitui crime daquele que não deve ser punido pelo tipo penal.

Portanto, a descrição do tipo penal de omissão grave de dados ou informações por projetista, ao mesmo tempo, em que, se limita excessivamente ao levantamento cadastral, sendo necessária, para o atendimento da *mens legis*, a interpretação extensiva a fim de incluir o levantamento topográfico; em seguida, adquire muita abrangência ao utilizar um conceito, o de condição de contorno, que não possui um referencial claro na realidade, por não constituir um documento autônomo.

- c. A utilização de hipóteses de incidência que não são consequências diretas e imediatas de falhas no planejamento licitatório

Inicialmente, é importante perceber que o tipo penal visa a tornar crime a omissão, a modificação ou a entrega de levantamento cadastral ou de condição de contorno que ocorram em três hipóteses: a) em relevante dissonância com a realidade; b) em frustração ao caráter competitivo da licitação ou c) em detrimento da proposta mais vantajosa para a Administração.

A conjunção que conecta todas estas hipóteses é “ou”, uma conjunção coordenativa alternativa. Isso significa que bastaria a existência de uma destas condições para que o crime fosse configurado. Entretanto, esta previsão não parece ser uma decisão acertada, uma vez que peca, simultaneamente pela incoerência e pela redundância.

Explica-se. Um dos esforços mais relevantes na atividade de planejamento é o diagnóstico preciso do estado de coisas que se pretende alterar. Assim, para que uma obra seja realizada, é necessário um levantamento de dados e informações do terreno, que será feito por meio de sondagens, estudos topográficos e estudos ambientais. Tudo isso a fim de que sejam obtidas todas as informações necessárias e capazes de subsidiar os esforços

de engenharia. Este diagnóstico estará correto quando os dados obtidos refletirem a realidade e estarão errados quando não a refletirem.

Entretanto, quando a descrição do tipo penal utiliza a conjunção “ou”, ela simplesmente dispõe que, ainda que não haja qualquer dissonância com a realidade, caso a licitação se dê em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ocorrerá o crime.

Isso mostra um certo desconhecimento da realidade que se busca enfrentar. Os levantamentos e os estudos técnicos de um planejamento licitatório não visam a promover o caráter competitivo da licitação, mas simplesmente reunir dados suficientemente precisos e adequados capazes de orientar, prever e ajustar toda a execução da obra.

Neste contexto, é perfeitamente possível que, a partir do levantamento de dados e informações, conclua-se pela inviabilidade da competição e, por isso, o procedimento licitatório tornar-se-á inexigível. Para se ter uma ideia do quão frequente é esta constatação, em 2021, apenas no âmbito das licitações federais, de acordo com o Portal da Transparência, em cerca de 23% dos casos foi constatada a inviabilidade de competição e, por isso, ocorreu a contratação direta por inexigibilidade de licitação⁵.

Ao que tudo indica, a intenção do legislador ao prever esta hipótese foi a de caracterizar como crime aquelas situações nas quais haveria a possibilidade de competição, mas que, por falhas no planejamento, esta oportunidade não foi considerada. Entretanto, a descrição do tipo penal simplesmente não reflete a eventual boa vontade do legislador.

Ademais, há uma confusão entre as atribuições do gestor público e do contratado para desempenhar atividades de planejamento. Isso porque o planejamento envolve toda a fase de preparação da licitação, incluindo não só o estudo técnico preliminar, a elaboração de anteprojeto, de projeto básico e de projeto executivo, como já mencionados, como ainda a elaboração do edital, da minuta de contrato e a escolha da modalidade de licitação, do critério de julgamento, do modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto (art. 18, VIII).

⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Licitações com contratação realizada. Portal da transparência, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2021> Acesso em: 06 jan. 2023.

Quando o tipo penal associa a seleção da proposta mais vantajosa ao levantamento cadastral e às condições de contorno, ele comete um erro bastante significativo. A definição dos parâmetros capazes de gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração é posterior à obtenção de informações por meio dos instrumentos de planejamento.

Neste sentido, é possível que todos os instrumentos de planejamento estejam certos e adequados e, mesmo assim, em etapa posterior, por falhas subsequentes, os parâmetros de seleção não sejam adequadamente combinados e que, por isso, não seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Da mesma maneira, é possível que, eventualmente, falhas de planejamento não impactem a seleção do melhor licitante.

Assim, a redação do tipo penal trata como causa e consequência dois elementos relativamente independentes: os instrumentos de planejamento entregues à Administração Pública e as decisões subsequentes tomadas pelo agente público ou pela comissão de licitação que vão conduzir à escolha da proposta mais vantajosa.

Embora os estudos e levantamentos realizados no âmbito do projeto básico e o projeto executivo possam ser realizados por terceirizados, a decisão sobre o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros nunca será realizada pelo contratado, mas sim pelo Poder Público. Assim, é a decisão do agente público ou da comissão de licitação que direta e imediatamente é capaz de promover a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Por isso, conclui-se que, das três hipóteses de incidência, duas são absolutamente impertinentes. De um lado, o tipo penal acaba por criminalizar uma consequência que, em alguns casos, é um simples dado da realidade (a inviabilidade de competição). De outro, ele erra por considerar que o objetivo do levantamento cadastral e da condição de contorno é o de selecionar a proposta mais vantajosa, quando, na verdade, o único objetivo desta etapa é a de descrever de forma acurada e precisa a realidade por meio de levantamentos técnicos.

- d. A utilização de hipótese de incidência que não corresponde a uma etapa de obtenção de informações relacionadas ao detalhamento do projeto

Uma decisão política curiosa é o fato de que o tipo penal, tal qual descrito, optou por criminalizar exclusivamente a conduta de agentes privados que cometam falhas no

planejamento licitatório, excluindo todo e qualquer vício no planejamento promovido por agentes públicos. O tipo penal apenas admite o crime nos casos em que um agente privado entregue documentos à Administração Pública.

Há apenas dois casos em que os estudos são realizados por agente privado: a) nos casos de contratação de empresa especializada para a elaboração do projeto, podendo este ser o anteprojeto, o projeto básico ou o projeto executivo, e b) nos casos de contratações integradas e semi-integradas, nas quais caberá ao construtor a realização do projeto básico ou executivo, poderá ocorrer o crime ora narrado.

O tipo penal também se preocupou em incluir entre as hipóteses de incidência da norma penal o procedimento de manifestação de interesse, por meio do qual, mediante a publicação de edital de chamamento público, poderão ser entregues estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras pelo agente privado à Administração Pública.

Entretanto, o tipo penal, mais uma vez, errou ao incluir o diálogo competitivo como hipótese de incidência do crime em questão. Explica-se. O diálogo competitivo, não é um instrumento do planejamento nem um instrumento auxiliar. Assim, ele não visa obter qualquer levantamento ou estudo.

Em vez disso, ele é uma modalidade de licitação que busca reduzir o déficit de informação do setor público por meio do estabelecimento de um diálogo com os licitantes por meio do qual estes expõem as alternativas capazes de atender às suas necessidades do Poder Público, devendo os licitantes, ao fim, apresentar suas propostas.

Desta maneira, o diálogo competitivo não é uma etapa ou um elemento de planejamento da contratação. Ao contrário, a Administração Pública só poderá decidir realizar uma licitação na modalidade diálogo competitivo após a realização de todas as etapas de planejamento previstas na lei. Assim, não cabe a nenhum licitante entregar qualquer elemento que componha o escopo mínimo do anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo durante a fase diálogo.

Dadas estas características desta modalidade licitatória inaugurada pela Lei n.º 14.133/2021 e ainda pouco desenvolvida no Brasil, ela não pode ser considerada uma hipótese de incidência do tipo penal, na medida em que não contribui de nenhuma forma para a obtenção de levantamento cadastral ou de condição de contorno.

4. Sugestão de nova redação do tipo penal

Diante dos erros mencionados, cabe aqui apresentar uma sugestão de redação do tipo penal que corrija os quatro aspectos mencionados:

“Omitir, em anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, elementos que dele deveriam constar, ou entregar à Administração Pública anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo com dados ou informações falsas ou em dissonância com a realidade, com o fim de alterar o procedimento licitatório ou a execução da obra ou serviço de engenharia.

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

A nova redação utiliza como referência apenas as peças técnicas que constantes do procedimento licitatório e reforça a importância dos elementos mínimos que constam dos incisos XIV, XXV e XXVI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021. Ao mesmo tempo, a lógica do tipo penal inaugurado pelo legislador foi, ao máximo, preservada.

5. Normas penais em branco e normas técnicas

Por fim, o presente estudo percebeu um problema significativo que precisa ser considerado para futuros estudos sobre o tema e para a melhor interpretação da norma: os limites que o uso de normas penais em branco impõe à criminalização de peças técnicas realizados em desacordo com normas técnicas exaradas por entidades de direito privado.

Por exemplo, na própria definição de condição de contorno há explícita referência aos “requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos” (art. 337-O, § 1º do Código Penal).

Por sua vez, a própria lei prevê no art. 42 que as normas técnicas poderão ser “determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro”.

De um lado, na clássica sistemática do direito penal, as normas penais em branco fazem apenas referência a outras normas jurídicas previstas em lei ou em atos infralegais expedidos por entidades de direito públicos. Por outro lado, a regulamentação técnica que orienta o planejamento de obras públicas é eminentemente produzido por pessoas jurídicas de direito privado, especialmente pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Considerações finais

O planejamento é uma das etapas mais importantes para a promoção da efetividade e da eficiência da atividade administrativa. Neste sentido, os estudos e as auditorias operacionais vêm atestando que as falhas existentes na fase preparatória e nos instrumentos de planejamento têm grande peso no desperdício de recursos públicos e na erosão do bem-estar social.

Diante desta evidência, um grande esforço foi feito durante o processo de reforma e atualização da Lei de Licitações e Contratos Administrativos com o objetivo de fortalecer o planejamento licitatório por meio da previsão de elementos mínimos que deveriam ser desenvolvidos em qualquer obra pública.

Aliado a isso, diante da percepção de que o direito administrativo não é suficiente para criar os incentivos necessários, foram revistos os tipos penais já previstos na Lei nº 8.666.1993 e ainda incluído um novo tipo penal, o crime da omissão grave de dados por projetista.

Entretanto, a redação do tipo penal, além de confusa, se mostrou bastante incoerente com o tratamento conferido pela Lei nº 14.133/2021 ao tema. Estas falhas põem em xeque a própria subsunção da espécie fática prevista a eventuais casos concretos.

Embora a *mens legis* do tipo penal, apreendida a partir da justificação exposta nas emendas ao projeto de lei, pareça ser a de tornar crime a existência de dissonâncias entre a realidade e a descrição da realidade que é feita nas peças técnicas de planejamento, os documentos incluídos na redação do tipo penal foram o levantamento cadastral e a condição de contorno.

Entretanto, estas expressões não correspondem a nenhum documento formal entregue por nenhum contratado. De um lado, o levantamento cadastral é um conceito extremamente restrito e, por isso, precisaria, para ser aplicável, ser interpretado de maneira extensiva e incluir no tipo penal as falhas no levantamento topográfico. De outro, as condições contorno não correspondem integralmente nem ao anteprojeto, nem ao projeto básico, nem ao projeto executivo e, por isso, seria necessário um esforço adicional de tentar segregar o que é, dentro de cada instrumento, uma dissonância com a realidade criminosa do que não está incluído no tipo penal.

Ademais, o tipo penal incluiu, como hipóteses de incidência, situações estranhas à etapa de levantamento de dados e informações. Assim, confundiu a ocorrência de falhas em documentos entregues pelo contratado com os problemas licitatórios decorrentes de erros do gestor público na modelagem da licitação.

Outra falha grave é a de considerar que seria possível a entrega de levantamentos cadastrais ou condições de contorno durante um procedimento licitatório cuja modalidade escolhida fosse o diálogo competitivo. A fase de diálogo implica apenas na redução de assimetrias informacionais entre o contratante e os licitantes e tem como finalidade a seleção da proposta mais vantajosa. Por isso, todo o levantamento de dados e informações é prévio à efetiva publicação do edital.

Por todo o exposto, conclui-se que a redação do tipo penal foi inadequada, incorrendo em erros graves e não conseguindo reforçar o modelo de planejamento licitatório previsto na Lei nº 14.133/2021.

Divergências substantivas entre o tipo penal e o modelo licitatório não só tornam o tipo penal inoperacionalizável, como ainda tornam o sistema jurídico confuso e contraditório. Para enfrentar os problemas apresentados, apresentamos uma sugestão de nova redação legislativa que corrige os problemas levantados e, ao mesmo tempo, preserva ao máximo a lógica do tipo penal inaugurado.

Por fim, destacamos um problema relevante e que, inevitavelmente, precisará ser desenvolvido: os limites penais decorrentes do uso de normas penais em branco para a tutela de obrigações que decorrem de normas emitidas por entidade de direito privado.

Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 280, n. 3, p. 41–66, 2021. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.85147. Acesso em: 18 ago. 2023.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 13133**: Execução de levantamento topográfico. Rio de Janeiro, p. 35. 1994.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. O paradoxo do risco e a política criminal contemporânea. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BOTTINI, Pierpaolo Cruz; PACELLI, Eugênio (Coord.). **Direito penal contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda nº 82 ao Projeto de Lei do Senado nº 559/2013**. Brasília: Senado Federal, 2016a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3801719> . Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda nº 84 ao Projeto de Lei do Senado nº 559/2013**. Brasília: Senado Federal, 2016b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3801751> . Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.079/2019**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 15/05/2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 1.847/2005**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 16/11/2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada**. 2013. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FACENDA FALAVIGNO, Chiavelli. A deslegalização no direito penal brasileiro: discussões dogmáticas. **Revista Inclusiones**, v. 8, n. Esp., p. 70-82, 22 abr. 2020.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Brasileira de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 27, julho/agosto/setembro de 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/thiago-marrara/a-atividade-de-planejamento-na-administracao-publica-o-papel-e-o-conteudo-das-normas-previstas-no-anteprojeto-da-nova-lei-de-organizacao-administrativa>. Acesso em: 18 ago. 2023.

PINHEIRO, Antonio Carlos da Fonseca Bragança; CRIVELARO, Marcos. **Planejamento e custos de obras**. 1. ed. São Paulo: Érica, 2014.

ROMP, Ward E.; DE HAAN, Jakob. Public capital and economic growth: a critical survey. **EIB Papers**, v. 10, n. 1, p. 41-70, 2005.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, A. do C. e. Problemas jurídicos do planejamento. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 170, p. 1–17, 1987. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45597>. Acesso em: 18 ago. 2023.

TAVARES, Juarez. **Fundamentos de teoria do delito**. 3. ed. São Paulo: Tirant lo Blanche, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas**. 3. ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria do método jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.