



PÚBLICO & PRAGMÁTICO

Programas de integridade na nova Lei de Licitações: parâmetros e desafios

6 de junho de 2021, 8h02

Por Gustavo Justino de Oliveira e Otavio Venturini

A nova Lei de Licitações assume explicitamente a relevância dos programas de integridade no âmbito das contratações públicas. Se por um lado, as previsões da Lei nº 14.133/21 sobre o tema possuem inegável potencial para representar um marco no aperfeiçoamento das relações público-privadas; por outro, a sua efetivação traz grandes desafios à Administração Pública, sobretudo em face do nível de maturidade dos programas de integridade no Brasil e do risco de estímulo aos *sham programs* (ou programas "para inglês ver") [\[1\]](#).

Vale mencionar que a inserção da temática do *compliance* em leis brasileiras de contratação pública não é, propriamente, uma novidade; outras leis e projetos de leis estaduais e municipais já haviam adotado caminho semelhante — as mais notórias são a Lei nº 7.753/2017 do Estado do Rio de Janeiro e a Lei nº 6.112/2018 do Distrito Federal [\[2\]](#). Por essa razão, os principais contributos, de partida, da Lei nº 14.133/21 são a horizontalização do tema para todo o âmbito federativo e a pacificação de questionamentos acerca da constitucionalidade de leis aprovadas por outros entes, considerando a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (artigo 22, XXVII, da CF) [\[3\]](#).

As opções do legislador — que terão aplicação sobre licitações e contratos das Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios — consagram quatro funcionalidades para adoção de

programa de integridade:

a) Requisito obrigatório nas execuções contratuais (de obras, serviços e fornecimentos) de grande vulto: nos casos de contratação de grande vulto (em que o valor estimado da contratação supera R\$ 200 milhões), o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de seis meses, contado da celebração do contrato (artigo 25, §4º);

b) Critério geral de desempate entre licitantes: em caso de empate entre duas ou mais propostas, o desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle, será levado em consideração como um dos critérios de desempate entre as propostas — o quarto e último, em ordem de relevância, critério de desempate (artigo 60);

c) Imposição e dosimetria de sanções administrativas: na aplicação das sanções serão considerados a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle (artigo 156, §1º); e

d) Condição para a reabilitação do licitante: nos casos de aplicação da sanção pela prática de atos lesivos previstos no artigo 5º da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) ou apresentação de declaração/documentação falsa no certame ou durante a execução do contrato, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade é condição de reabilitação do licitante ou contratado (artigo 163, parágrafo único).

Na mesma linha de diplomas anteriores [4], a ênfase do modelo adotado pelo legislador federal para contratações de grande vulto está situada na aferição *a posteriori* à celebração do contrato, privilegiando, assim, a oportunidade de adequação dos licitantes, uma vez que a verificação da implantação do programa de integridade deverá ocorrer no prazo de seis meses, contados da celebração do contrato. Vale o registro de que se trata de uma opção, diversa da aferição *a priori*, em que a existência do programa de integridade pode ser definida como requisito de habilitação ou mesmo critério técnico para pontuação dos licitantes [5].

Os maiores desafios práticos à Administração Pública, gestores dos contratos e licitantes para a garantia da eficácia das previsões situam-se na forma de comprovação e metodologia de avaliação dos programas de integridade. A colocação de questões simples ajuda a situar alguns desses desafios: a quem (gestor/órgão) incumbirá as funções de avaliação e fiscalização dos programas de



integridade? Quais os parâmetros e metodologia para a avaliação e fiscalização dos programas de integridade? O (gestor/órgão) responsável está capacitado para exercício de tais funções?

As respostas ainda não foram dadas.

O legislador, no artigo 25, §4º, da Lei nº 14.133/21, transferiu para regulamento — ainda não existente — a definição das medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo descumprimento das obrigações relacionadas a programas de integridade.

Espera-se que a regulamentação vindoura se beneficie da experiência e dos parâmetros de avaliação de programas de integridade já consolidados pela Administração Pública Federal, sob o protagonismo da Controladoria-Geral da União (CGU), no *enforcement* da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), não divergindo significativamente, portanto, de parâmetros consolidados em normas e *standards* existentes [6](com destaque ao Decreto nº 8.420/2015, Portaria CGU nº 909/2015 e *standards* da CGU [7]).

Outro aspecto bastante sensível para efetivação das exigências de *compliance* é a definição de competências e a capacitação dos gestores ou órgãos responsáveis pela aferição das medidas. Uma análise comparativa, tomando como exemplo as Leis nº 7.753/2017 (RJ) e Lei nº 6.112/2018 (DF), revela a opção desses entes de incumbir ao gestor do contrato a função fiscalizatória.

Sem qualquer pretensão de propor soluções *de lege ferenda* nessas brevíssimas linhas, ressalta-se que o êxito da nova regulamentação dependerá da adoção de parâmetros que assumam como diretriz geral a não aceitação de *sham programs* para fins de cumprimento das exigências da Lei nº 14.133/21, recusando-se a validação de programas de integridade meramente formais e ineficazes quanto à mitigação de riscos relativos a atos lesivos contra a Administração Pública [8].

Finalmente, o alcance de tais parâmetros — seja na regulamentação do tema pelo Poder Executivo Federal, seja na sua aplicação pelas Administrações Públicas — pode e deve se beneficiar do intercâmbio de boas práticas e metodologias de avaliação de programas de integridade desenvolvidas por órgãos de controle interno (controladorias-gerais) de todo o país para fins de *enforcement* da Lei Anticorrupção, desde a sua entrada em vigor [9], e promoção de ações de reconhecimento e fomento à adoção voluntária de programas de integridade [10].

[1] Sobre o nível de maturidade no *compliance* no Brasil, consultar a 4ª edição da "Pesquisa Maturidade do *Compliance* no Brasil" (2019), elaborada pela KPMG. Disponível em: <<https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2019/10/pesquisa-maturidade-compliance.html>>. Acesso em: 13.05.2021

[2] Acerca do histórico e das diferenças entre os modelos regulatórios presentes em outras leis e projetos de leis estaduais e municipais, ver: CARVALHO, André Castro, VENTURINI, Otavio. Discussões sobre as novas regras locais de *compliance* na Administração Pública. Congresso em foco. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/discussoes-sobre-as-novas-regras-locais-de-compliance-nas-contratacoes-publicas/>>. Acesso em: 13.05.2021; LOSINSKAS, Paulo Victor Barchi; FERRO, Murilo Ruiz. Exigência de Compliance nas licitações e contratações públicas. In: CARVALHO, André Castro, ALVIM, Tiago Cripa, BERTOCCELLI, Rodrigo, VENTURINI, Otavio. *Manual de Compliance*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

[3] Sobre as discussões sobre constitucionalidade, ver: DE ALENCAR ARARIPE, Cíntia Muniz Rebouças; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: nudge ou obrigação legal? Um olhar sobre as duas perspectivas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 385-404, 2018.

[4] Notadamente: Lei nº 7.753/2017 do Estado do Rio de Janeiro e Lei nº 6.112/2018 do Distrito Federal

[5] CARVALHO, André Castro, VENTURINI, Otavio. Discussões sobre as novas regras locais de *compliance* na Administração Pública. Congresso em foco. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/discussoes-sobre-as-novas-regras-locais-de-compliance-nas-contratacoes-publicas/>>. Acesso em: 13.05.2021.

[6] Sobre a elaboração de *standards* pela própria Administração Pública e no campo do combate à corrupção, ver: VENTURINI, Otavio. *Teorias do direito administrativo global e standards*: Desafios à estatalidade do Direito. Grupo Almedina, 2020.

[7] A CGU tem elaborado e dado publicidade a variados formatos de *standards* relativos a programas de integridade. Apesar das diferentes nomenclaturas ("Guia", "Manual", "Diretrizes" e "Cartilha"), os *standards* do órgão indicam melhores práticas para obtenção de grau ótimo na implementação ou aprimoramento de programa de integridade na iniciativa privada ou no setor público.

Os mesmos se encontram disponíveis em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/colecao-programa-de-integridade>>. Acesso em: 13.05.2021.

[8] Para maiores discussões sobre efetividade e avaliação de programas de *compliance*, ver: SOLTES, Eugene; CHEN, Hui. Why compliance programs fail - and how to fix them. *Harvard Business Review*, march-april 2018.

[9] OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; Lei anticorrupção brasileira completa 5 anos: a corrupção diminuiu? Migalhas. 2018.

[10] À guisa de exemplificação, menciona-se: o Selo Mais Integridade (CGU) e o Selo Pró-Ética (CGU). Os selos consistem em programas de reconhecimento de boas práticas de promoção da integridade e de prevenção da corrupção, por meio da avaliação com rigorosa metodologia e divulgação de lista de empresas aprovadas que adotam voluntariamente um programa de integridade.

Gustavo Justino de Oliveira é professor de Direito Administrativo na USP e no IDP (Brasília), advogado, consultor, árbitro especializado em Direito Público e fundador do escritório Justino de Oliveira Advogados.

Otavio Venturini é advogado, professor, mestre e doutorando em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas/SP, vice-presidente da Associação Brasileira de Direito Administrativo e Econômico–ABRADADE.

Revista **Consultor Jurídico**, 6 de junho de 2021, 8h02