

Dos necessários esforços para uma avaliação sistematizada e uniforme da efetividade dos programas de integridade nas contratações públicas pelos entes nacionais

Guilherme Corona Rodrigues Lima

Pesquisador de Pós-Doutorado em Direito Financeiro na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde é Professor no curso de Especialização em Direito Administrativo e Administração Pública. Advogado e Coordenador Temático do Observatório das Contratações Públicas – OCPBrasil.

RESUMO

Pretende-se analisar o tratamento dos programas de integridade na Lei Federal nº 14.133/21, destacando sua importância para a prevenção da corrupção nas contratações públicas bem como se alerta para a ausência de critérios legais para avaliação da efetividade desses programas e a consequente delegação ao poder regulamentar, o que traz risco de fragmentação normativa entre entes federativos. Defende-se a uniformização nacional dos critérios, seja por adesão aos parâmetros federais, seja pela adoção de normas internacionais como a ISO 37301:2021 e o COSO-ERM, visando segurança jurídica e eficiência nas contratações públicas.

A previsão dos programas de integridade, em quatro dispositivos legais, levada a efeito pela Lei Federal nº 14.133/21, que disciplina, de forma geral, as Contratações Públicas e as Licitações no Brasil, deu passos importantes para o atendimento de anseios sociais no sentido de se prevenir e remediar a ocorrência de atos de corrupção nos contratos administrativos instrumentais.

Nessa linha, abordou tal temática como de existência obrigatória dos programas para os contratos de grande vulto (artigo 25, §4º da Lei Federal nº 14.133/21), como critério de desempate na fase de julgamento das propostas de preço na licitação (artigo 60 da Lei Federal nº 14.133/21), atenuante de sanção administrativa (artigo 156, § 1º, V da Lei Federal nº 14.133/21) e requisito para reabilitação do contratado apenado, em deter-

Dos necessários esforços para uma avaliação sistematizada e uniforme da efetividade dos programas de integridade nas contratações públicas pelos entes nacionais

minadas circunstâncias, perante a Administração Pública (artigo 163 da Lei Federal nº 14.133/21).

A Lei de Contratações Públicas, contudo, a semelhança do que fez a Lei Federal nº 12.846/13 (“Lei Anticorrupção”) não disciplinou quais os requisitos necessários e que devem ser considerados pela Administração Pública para avaliação da efetividade dos programas de integridade, deixando tal disciplina para o campo regulamentar.

Ao par de se tratar de lei federal, a Lei 14.133/21 se afigura como a norma geral de contratações públicas e licitações no Brasil a que alude o artigo 21, inciso XXVII da Constituição Federal de modo que assegura aos entes nacionais ampla possibilidade de regulamentação, em nível local, dos temas por ela trazidos, em especial o tema dos requisitos de avaliação da efetividade dos programas de integridade.

Se por um lado há interessante prestígio para a análise de peculiaridades locais, para se disciplinar a matéria de forma mais atenta a realidade de determinado ente, por outro lado, há claro e preocupante risco de disciplinar-se o tema dos programas de integridade de forma distinta pelos entes federados, possibilitando que cada ente apresente requisitos que considere como necessários para avaliação do programa tornando, assim, um programa efetivo em dada localidade e inefetivo em outra para os fins da Lei Federal nº 14.133/21, acarretando indevida insegurança jurídica para os particulares que se relacionam com a Administração Pública.

A Administração Pública Federal editou o Decreto-Federal nº 12.304/24, a pretexto de regulamentar o tema e fixou, nos dezessete incisos do artigo 3º do mencionado Decreto Federal nº 12.304/24, os requisitos essenciais para se ter os programas de integridade como válidos e eficazes para os fins da Lei de Contratações Públicas e Licitações.

Comparando os requisitos trazidos pelo aludido Decreto com o congênere Decreto-Federal nº 11.129/22 que regulamenta no tema na Lei Anticorrupção, pode-se identificar um eixo comum dos dois atos normativos para se ter o programa de integridade como efetivo: o comprometimento da alta administração e a destinação de recursos adequados, padrões de conduta, códigos e procedimentos aplicados a todos (internos e terceiros), treinamentos e comunicação, controles e investigações internas, avaliação e gestão de riscos, canais de denúncias, monitoramento contínuo, através de investigações internas, *due diligence* e medidas disciplinares.

Contudo, em linhas gerais, foram acrescidos dois requisitos no Decreto atinente à Lei de Contratações Públicas para se ter o programa como efetivo que não encontram correspondência no Decreto que regulamentou o tema no âmbito da Lei Anticorrupção, quais sejam, questões sociais (respeito aos direitos humanos e trabalhistas) e ambientais (respeito ao meio ambiente com transparência e responsabilidade socioambiental).

Tal comparação simplista, de dois atos normativos de âmbito federal, já corrobora a preocupação trazida no sentido de que o mesmo instituto, qual seja, programas de integridade, é disciplinado de forma distinta em âmbito federal o que, aliado a permissão constitucional para cada ente tratar do tema em âmbito local aumenta sobremaneira a preocupação de se existirem distintos e diversos atos sobre a matéria disciplinando o tema de forma diversa país a fora.

Imperiosa, portanto, a necessidade de se pensar mecanismos normativos que tragam uniformidade para tratamento do tema em âmbito nacional de modo a garantir segurança jurídica e se ter um tratamento igualitário, por todos os entes, quanto a avaliação da

efetividade dos programas, em especial para que os particulares não incorram em custos desnecessários para implementação de seus programas de integridade e, conseqüentemente, tornem as contratações públicas ainda mais caras já que todo custo, inexoravelmente, é repassado ao custo do contrato administrativo e, em última instância, atinge toda a sociedade que dele pretende se beneficiar.

Previu o Decreto-Federal nº 12.304/24 a competência da Controladoria-Geral da União (CGU), em âmbito federal, para avaliação dos programas de integridade a que alude a Lei de Contratações Públicas e Licitações, tendo referido órgão de controle interno editado a Portaria Normativa SE/CGU nº 226, de 9 de setembro de 2025, para disciplinar de forma mais detalhada os critérios de avaliação dos programas de integridade.

Vale destaque o contido no artigo 7º da Portaria que dispensa a submissão do programa de integridade pelo interessado nas hipóteses em que a empresa já conste na lista de empresa reconhecida pelo Programa Empresa Pró-ética da CGU, já houver uma avaliação em curso pelo próprio órgão ou quando o programa já tenha sido avaliado e considerado implantado pela CGU ou por outro órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal nos últimos vinte e quatro meses contados da data da assinatura do contrato, desde que tenha sido observada metodologia de avaliação compatível com a estabelecida na Portaria Normativa da CGU.

Nessa linha, verifica-se louvável propensão da CGU em prestigiar a adesão aos programas governamentais de reconhecimento e certificação dos programas de integridade já existentes, bem como aqueles já realizados por outros órgãos administrativos e entes, dentro de critérios previamente estabelecidos, de modo a evitar custos adicionais a empresas que já atendam aos requisitos de tais iniciativas e já tiveram sua eficácia comprovada.

Os entes subnacionais devem adotar postura semelhante de prestígio a normativa federal geral sobre o tema, de modo que, em atenção ao contido no artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que fomenta a segurança jurídica nas práticas administrativas, ao contrário de inovarem ou trazerem requisitos não previstos nos atos administrativos federais, eles deveriam aderir de modo a garantir uniformidade de tratamento da matéria, o que muitas vezes acaba por não ser observado se forem editados, indiscriminadamente, atos locais.

Destaca-se que postura semelhante já foi adotada pelo Município de São Paulo quando editou o Decreto Municipal nº 55.107/14 para regulamentar a Lei Federal nº 12.846/13 em âmbito municipal, ocasião em que expressamente estabeleceu que os critérios de avaliação dos programas de integridade são aqueles previstos nos atos administrativos federais:

Art. 24. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no artigo 7º, inciso VIII, da [Lei Federal nº 12.846, de 2013](#), serão, no que couber, aqueles estabelecidos no regulamento do Poder Executivo Federal a que alude o parágrafo único do mencionado artigo.

Ao adotar posição de prestígio a regulamentação federal já existente, o Município de São Paulo garantiu maior segurança jurídica ao tema, demonstrando preocupação com a uniformização do tratamento da matéria no âmbito da Lei Anticorrupção.

A mesma postura deve ser adotada, não só pelo Município de São Paulo, mas também pelos demais entes federados, no âmbito da regulamentação dos programas de integridade para os fins da Lei Geral de Contratações Públicas e Licitações, devendo ser edi-

tados atos locais que façam remissão a regulamentação federal de modo que o tema seja tratado de forma idêntica, evitando, assim, indevida incongruência na disciplina do mesmo objeto ainda que em esferas distintas.

Igualmente, com a evolução da temática no país, há de se pensar em ato normativo de caráter geral e nacional, garantindo-se, assim, tratamento único para a matéria por imposição de Lei Federal de caráter nacional e geral, ou mesmo introdução nas normas gerais federais de dispositivos que façam remissão, por exemplo, a ISO 37301:2021 (Compliance Management Systems) ou aos princípios do COSO-ERM (Enterprise Risk Management).

Isso garantiria que todos os entes tratassem o tema de forma uniforme, já que submetidos a normas de relevância internacional e, ao mesmo tempo, faria com que os interessados aprimorassem seus programas de integridade de forma dinâmica com a evolução das referidas diretrizes internacionais, evitando que requisitos inovadores e mais modernos deixassem de ser exigidos em razão da necessidade de alteração legislativa ou normativa que, como se sabe, é sempre mais demorada e, muitas vezes não acompanha a evolução dos temas com a rapidez necessária.

Conclui-se, portanto, com a premente necessidade de tratamento isonômico da matéria de avaliação da efetividade dos programas de integridade no Brasil de modo a se dar concretude a tão importante mecanismo de combate à corrupção e se garantir, ao mesmo tempo, um ambiente seguro de negócios entre particulares e Administração Pública.

Dos necessários esforços para uma avaliação sistematizada e uniforme da efetividade dos programas de integridade nas contratações públicas pelos entes nacionais