



ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Izaildo Feitosa Feltrini, e-mail: izaildof@yahoo.com.br

Associação Goiana de Administração / Comitê Científico / Goiânia/GO.

Resumo:

Na Administração Pública, os procedimentos de contratação são realizados por licitações, com regras e procedimentos previamente definidos em leis e demais normativos, cuja a finalidade básica é a obtenção de aquisição de bens e serviços de modo vantajoso, imparcial, probo e objetivo. Não obstante, as mídias e julgados nos tribunais administrativos e judiciais evidenciam que as atuais ferramentas de prevenção e combate às irregularidades nas contratações públicas não são eficazes, observando, paulatinamente, aumento nos índices de irregularidades e corrupção. A lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 e o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 introduziram o Programa de Integridade com o objetivo de atuar como uma ferramenta de definição de regras, padrões e procedimentos éticos e legais, no combate à corrupção. O presente artigo tecerá considerações sobre a aplicabilidade do programa à luz das legislações vigentes.

Palavras-Chave:

Integridade, contratação, corrupção.

1. Introdução

A Administração Pública realiza contratações de bens e serviços com a finalidade de atender às necessidades da sociedade e concretização das políticas públicas governamentais. Para tanto, ao respeitar os princípios básicos da impessoalidade, probidade e legalidade estrita, os atos administrativos são previamente definidos em leis e normativos conexos.

Goiânia, 18 e 19 de Outubro de 2019



No que concerne à contratação pública, as leis gerais vigentes são a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, cujo objetivo é orientar regras e procedimentos de instrução e execução de licitação, contratação e fiscalização.

Atualmente há diversos normativos, orientações, súmulas e jurisprudências que regulamentam as leis gerais, tratando, inclusive, de definir responsabilização do agente público ou terceiros por descumprimento dos dispositivos normativos, no âmbito administrativo, civil, e inclusive penal, tipificando determinadas condutas ou omissões como crimes.

Ressalta-se, por oportuno, que as ferramentas existentes de prevenção e controle às irregularidades e ilegalidades não são eficazes para coibir as condutas transgressoras nos procedimentos de contratação pública. Dados da Transparência Internacional de 2019 informa que o Brasil ocupa a posição de 105º no índice dos países menos corruptos.

Fortini e Motta, ao tecer comentários sobre índice de corrupção conforme a Transparência Internacional, apresenta especial destaque à temática da corrupção nas licitações e contratações públicas, mapeando 5 (cinco) fases sensíveis à prática dos ilícitos: preparação da licitação; escolha do vencedor; fiscalização, gestão e controle.

As leis nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção ou a Lei da Empresa Limpa) e 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei de Licitação para Estatais), insurgem, no contexto de combate à corrupção, estipulando definição de regras, padrões e procedimentos éticos e legais de extensão a todos os agentes públicos e terceiros por ações e omissões que causem prejuízos ao erário e à sociedade em geral.

O Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015 dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Trata, entre outros aspectos, sobre o procedimento para aplicação de sanções, forma de cálculo de multas, celebração de acordos de leniência, publicação de sanções e cadastro das empresas punidas.

O objetivo do presente artigo é de conhecer o Programa de Integridade, e sua aplicabilidade em consonância com as leis de contratação pública e conexas, com análise adstrita às principais contribuições e desafios no combate à corrupção no âmbito das contratações públicas.

Goiânia, 18 e 19 de Outubro de 2019



2. Conceito de Programa de Integridade e sua aplicabilidade na contratação pública

O conceito de Programa de Integridade é definido no art. 41 do Decreto nº 8.420, de 18.03.2015, como “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

O normativo ressalta que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

O Manual para Implementação de Programas de Integridade tece orientações para o setor público, conceituando os programas como “conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e de corrupção”.

O referido manual prevê, como requisitos de consolidação do Programa de Integridade no âmbito institucional, a obediência de 5 (cinco) pilares de implementação e execução: o comprometimento e apoio da alta direção; a criação de equipe responsável pelo Programa de Integridade; análise, por todos os setores envolvidos, análise de perfil e riscos; estruturação das regras e instrumentos, assim como publicação e divulgação e estratégias de monitoramento contínuo do Programa de Integridade.

A lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 institui o Programa de Integridade ao âmbito das contratações públicas, para as empresas públicas e sociedades de economia mistas e inova com a inserção do conceito de *compliance*, no bojo do § 4º do art. 9º, expandindo o conceito de integridade a um nível mais abrangente de controle e prevenção à corrupção.

Os Estados, Distrito Federal e Municípios se movimentaram no sentido de atender à exigência normativa e elaboraram normativos locais, manuais e orientações sobre a temática de Programa de Integridade e *Compliance*.



3. Análise das Lei Anticorrupção ou a Lei da Empresa Limpa, a Lei das Estatais e a Lei Geral de Licitação e demais nas contratações públicas como ferramentas de controle da corrupção

A lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, famosa por ser conhecida como Lei Anticorrupção ou a Lei da Empresa Limpa, que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

No tocante ao tema das licitações e contratos, a referida lei apresenta normas claras, no bojo dos art. 5º, incisos IV a V, alíneas “a” a “g”, tipificando como atos lesivos, dentre eles fraudar o caráter competitivo; os procedimentos licitatórios ou contratuais; obter vantagem ou benefício indevido, com modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública e dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Observa-se, por oportuno, que a referida lei se preocupa em tipificar condutas e estabelece penalidade de caráter administrativo ou civil, na modalidade de multa, que, conforme o art. 6º, inciso I, o valor percentual poderá variar de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior da pessoa jurídica. E, caso não haja a possibilidade de quantificação do faturamento, a administração pública poderá aplicar multa de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), conforme o parágrafo 4º do referido artigo.

A lei 13.303/2016, conhecida como Lei da Estatais, dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



No que tange às inovações legislativas, no tocante às contratações pública, Lecioli ressalta que o normativo inovou no art. 7º, subordinou a aplicação das regras da Lei de Responsabilidade das Estatais a todas as empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias as disposições da Lei nº 6.404/76 – Lei das Sociedades por Ações e as normas de CVM – Comissão de Valores Mobiliários sobre a escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive a obrigatoriedade de auditoria independente por auditor registrado nesse órgão.

Outra inovação pertinente refere-se ao inciso I do art. 8º, que prevê a elaboração de uma carta anual, com a explicitação dos compromissos de consecução, objetivos de políticas públicas para atendimento do interesse coletivo, com a definição clara dos recursos a serem empregados e impactos econômicos da consecução dos objetivos.

O §2º do art. 17 da Lei das Estatais também prevê a vedação ao nepotismo e participação em partidos políticos, pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a três anos antes da data de nomeação; pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

No que concerne aos gastos, a lei em tela limitou os gastos com publicidade, que não poderão ultrapassar, em cada exercício, o limite de 0,5% da receita bruta do exercício anterior, podendo ser ampliada, conforme o § 1º, até 2% da receita, por proposta da diretoria devidamente justificada diante de parâmetros do setor e após ter aprovação do Conselho de Administração.

Por fim, a Lei nº 13.303/16 ressalta, no art. 9, parágrafo 1º, que as empresa pública e a sociedade de economia mista deverão adotar normas Código de Conduta e Integridade, contendo princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e

Goiânia, 18 e 19 de Outubro de 2019



externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais e previsão de sanções por descumprimentos.

Em relação à Lei nº 8.666/93, esta regulamenta o Artigo 37, inciso XXI da Constituição diz que é obrigatória o uso da licitação para aquisições e contratações públicas que foram regulamentadas pela Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993, em vigor até hoje. Várias outras leis e decretos vieram a contribuir para o Estatuto das Licitações, e novas são criadas para garantir maior eficiência e segurança nas contratações públicas.

A Lei Geral de Licitação prescreve, no bojo do artigo 3º, que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Observa-se, por oportuno, que a Lei Geral de Licitação buscou positivar normas com o intuito de inibir a corrupção. No entendimento de Meireles, a criação da norma foi editada num momento político/econômico difícil para um país que ainda aprendia a viver sob a égide de um regime democrático. Foram criados dispositivos punitivos civis, administrativos, e inclusive penais, com previsão de penas de detenção e multas.

Marçal assevera que, com o excesso de formalismos e inadequação das normas com a realidade atual, por consequência, gerou obstáculo aos princípios da celeridade, do interesse público e ao desenvolvimento nacional, finalizando a crítica com a necessidade imperiosa de adequação normativa às necessidades públicas.

4. Análise de normativos e suas implicações no combate à corrupção

Aparte aos normativos elencados no item “3” deste artigo, há diversos normativos, que não tratam em específico da temática da contratação pública, mas contribuem para prevenir ou punir ilicitudes que afetam indiretamente nos procedimentos de contratação para o serviço público. Encontram-se vigentes os seguintes normativos:

Goiânia, 18 e 19 de Outubro de 2019



Lei Federal nº 9.613, de 03.03.1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores.

Lei Federal nº 12.683, de 09.07.2012, que alterou a Lei nº 9.613, de 03.03.1988, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de “lavagem” de dinheiro.

Decreto-Lei Federal nº 2.848, de 07.12.1940 (Código Penal Brasileiro), onde encontram-se tipificados, nos artigos 317 e 333, os crimes de corrupção passiva e ativa.

Lei Federal nº 8.429, de 02.06.1992 (Lei da Improbidade), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Foreign Corrupt Practices Act 1977 (FCPA), lei federal dos Estados Unidos da América (EUA) de combate à corrupção.

Lei Sarbanes-Oxley (SOX), de 30.07.2002, lei federal dos Estados Unidos da América (EUA), que estabelece regras para governança corporativa relativas a divulgação e emissão de relatórios financeiros.

Tanto as leis nacionais, quanto as estrangeiras, ainda que não estejam no escopo inerentes à contratação pública, possuem salutar contribuição para consolidar os princípios e normativos próprios das licitações. A lei que define os crimes de “lavagem de dinheiro” busca coibir os cartéis entre os interessados em participar de procedimentos licitatórios, ferindo o princípio da impessoalidade, isonomia e competitividade.

No que concerne à Lei de Corrupção, é importante ressaltar que a ação ou omissão dos agentes públicos ou terceiros que se beneficiem com a vantagem indevida também são passíveis de responsabilização no âmbito criminal.

A Lei de Improbidade traz uma série de tipificações de condutas ilícitas, no âmbito da administrativo, para os atos dos agentes que firam aos Princípios da Administração Pública; que incorrerem em prejuízo ao erário; enriquecimento ilícito e/ou obtenção de benefícios ilícitos de cunho financeiro ou tributário.

As leis federais estrangeiras de inspiração às normas brasileiras insurgem como orientadores de combate à corrupção. No caso das leis “Foreign Corrupt Practices Act” - FCPA, de 1977, lei federal dos Estados Unidos da América de combate à corrupção e a Lei Sarbanes-



Oxley (SOX), de 2002, demonstram a preocupação histórica de uma das maiores potências econômicas mundiais tem com a questão.

Fortini relata o histórico do FCPA, que remonta ao ano de 1977, após uma série de escândalos sobre pagamentos de propinas em ambiente doméstico e internacional, atingindo aproximadamente 400 (quatrocentas) empresas. O FCPA proíbe a oferta e a efetiva realização de pagamentos impróprios, destinados a garantir um ajuste ou a manutenção de um vínculo preexistente. O fato de o agente ser capaz de influenciar o governo estrangeiro a adotar comportamento desejado também atrai a aplicação do FCPA.

O SOX foi também criado em virtude de uma consequência das fraudes e escândalos contábeis que, na época em 2002, atingiram grandes corporações nos Estados Unidos, tais como: Enron, WorldCom, Xerox, e teve como intuito tentar evitar a fuga dos investidores, causada pela insegurança e perda de confiança em relação as escriturações contábeis e aos princípios de governança nas empresas.

Em suma, as leis acima listadas são constituídas de rígidas normas que orientam a conduta dos agentes públicos e terceiros, e são de aplicação às contratações públicas, contribuindo para evitar ou dirimir ilicitudes.

5. Análise de aplicação do Plano de Integridade à Contratação Pública

As normas e orientações vigentes, diretas ou complementares, como as previstas no item “4” são severas e visam, por diversos mecanismos, inviabilizar quaisquer condições de irregularidades e ilegalidades, sob pena de sanções que vem desde a uma censura até privação de liberdade.

As atuais medidas que estão vigentes e que buscam coibir as referidas irregularidades encontram-se tanto na área de planejamento; quanto na fase interna e externa da contratação; na firma, execução e pagamento dos objetos contratuais e na fase de auditoria e finalização dos contratos perante os órgãos externos de controle.



O Programa de Integridade, no âmbito da Contratação Pública, visa concretizar a norma sancionatória em abstrato, com mais eficiência, visto que os modelos atuais de fiscalização e controle não conseguem, por si só, reduzir os índices crescentes de irregularidades.

Não se pode dizer, preliminarmente, que o Programa de Integridade inovou as ferramentas de controle já existentes, tais como a implementação de Regimentos Internos e Mapeamento de Processos; instituição de grupos de fiscalização; critérios de avaliação de metas e planejamentos; responsabilização e sanções previstos em normas e entendimentos jurisprudenciais.

O desafio primordial surge no fato das normas não serem observadas pela Administração Pública e terceiros. O sistema fiscalizatório, nesta premissa, acompanhado das devidas aplicações das penalidades, nas esferas administrativa, civil e penal, é de fundamental importância para coibir com a corrupção e demais ilicitudes.

O Programa de Integridade, assim como a *Compliance*, ou Conformidade, ao abrir o processo fiscalizatório a todos os cidadãos, que poderão denunciar ilícitos inclusive anonimamente, por canais próprios de comunicação com a Administração Pública, facilita a identificação de setores e agentes que estão descumprindo as normas.

Outro ponto interessante na norma é a consolidação de responsabilidade compartilhada e solidária a todos os atores dos procedimentos administrativos, através de análise contínua de mapeamento de processos e gestão de riscos, e instituição de normas de conduta de transparência, ética e princípios adstritos aos órgãos ou entidades públicas.

O comprometimento e apoio da alta direção nas responsabilidades no monitoramento constante do Plano de Integridade e sua concretização nas ações de gestão é um ponto alto que merece destaque, haja visto que a responsabilidade de fiscalizar também é imbuída às autoridades, sob pena de responsabilidade pessoal pelas ilicitudes suscitadas.

No âmbito dos procedimentos de contratação pública, o Plano de Integridade é plenamente aplicável, tanto na fase do planejamento orçamentário e estratégico das licitações ou dispensas; quanto também na fase preparatória de elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência ou do Edital, incluindo, nesta perspectiva, a minuta do contrato administrativo, evitando direcionamento do objeto ou sobrepreço/superfaturamento.



No que tange à fase externa da licitação, o processo fiscalizatório preventivo e contencioso abrangerá aos agentes públicos e terceiros interessados nas contratações públicas. O Programa de Integridade possui função múltipla, exigindo, para tanto, observância às normas externas e internas de transparência, ética e conduta proba. E, na, sua inobservância, aplicação de sanções severas e exemplares.

6. Conclusão

O Plano de Integridade é ferramenta legítima que contribui para a inibição e/ou minimização da fraude e corrupção, ainda que não seja inédita nas práticas já existentes e vigentes nas normas.

Não obstante, é importante que se busque ferramentas que coíbam práticas fraudulentas, e em especial nas contratações públicas, que é um ponto sensível e muito utilizado para as práticas de corrupção.

Nesta toada, o que se deve buscar é usar os parâmetros do Plano de Integridade em conjunto com as demais ferramentas de fiscalização e controle existentes. Visto que a mera criação de leis e normas não é suficiente para coibir com as ilicitudes.

No campo da contratação pública, é plenamente aplicável as ferramentas propostas, visto que o objetivo do Plano de Integridade sobrepõe a mera normatização de regras, como é feito com as leis, decretos e demais normativos, mas sim mudança de comportamento e conduta dos agentes públicos e terceiros.

REFERÊNCIAS:

Brasil. **Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 31.08.2019.

_____. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 31.08.2019.

Goiânia, 18 e 19 de Outubro de 2019



_____. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 31.08.2019.

_____. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 31.08.2019.

_____. **Lei nº. 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 31.08.2019.

_____. **Lei nº. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 de julho de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 31.08.2019.

_____. **Programa de Integridade. Diretrizes para Empresas Privadas.** Controladoria-Geral da União. 2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 31.08.2019.

_____. **Guia de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf>> Acesso em: 10.08.2019.

Fortini, C, Motta, F. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional.** Disponível em: < <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/07/corruptao-licitacoes.pdf>>. Acesso em: 29.09.2019.

Índice de percepção da corrupção 2018. Gazeta do Povo, Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2018>>. Acesso em: 20.08.2019.

Lecioli, Meggie. **Nova Lei das Estatais (Lei 13.303/2016): pontos interessantes e inovações.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4775, 28 jul. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50957>. Acesso em: 20.08.2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 40 ed. Atual. São Paulo, Malheiros, 2014.

USA. **Foreign Corrupt Practices Act.** De 13 de janeiro de 2017. Disponível em: < <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>>. Acesso em: 16.9.2019.