

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

YGOR LOPES FERREIRA ASSUNÇÃO

A IMPLEMENTAÇÃO DE CLÁUSULA IMPOSITIVA DE *COMPLIANCE* NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

UBERLÂNDIA
2023

YGOR LOPES FERREIRA ASSUNÇÃO

A IMPLEMENTAÇÃO DE CLÁUSULA IMPOSITIVA DE *COMPLIANCE* NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração de Empresas, da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel.

Orientador Prof. Dr. Ricardo Padovini Pleti Ferreira.

UBERLÂNDIA
2023

A IMPLEMENTAÇÃO DE CLÁUSULA IMPOSITIVA DE *COMPLIANCE* NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

Monografia aprovada para a obtenção do título de Bacharel no Curso de Graduação em Administração de Empresas da Universidade Federal de Uberlândia (MG) pela banca examinadora formada por: Dr. Ricardo Padovini Pleti Ferreira, Dra. Noézia Maria Ramos e Dr. José Eduardo Ferreira Lopes.

Uberlândia, 29 de Junho de 2023.

Prof. Dr. Ricardo Padovini Pleti Ferreira, UFU/MG

Profa. Dra. Noézia Maria Ramos, UFU/MG

Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, UFU/MG

RESUMO

O presente trabalho aborda o tema da possibilidade de se implementar cláusula impositiva do programa de integridade, também denominado *compliance* nas licitações realizadas no município de Uberlândia. Neste trabalho, foi abordada uma perspectiva teórica e histórica sobre o programa de conformidade no mundo e no Brasil, que veio através do Decreto 8.420 de 2015. A problemática inserida é de que o programa de integridade poderia ser inconstitucional, pois estaria em desacordo com o princípio da ampla concorrência e isonomia dos processos licitatórios, algo que foi analisado no presente trabalho, juntamente com as diretrizes já estabelecidas em pelo menos seis editais de licitação no município de Uberlândia, além de trazer importantes alterações da lei de licitações trazidas pela lei 14.133/21. Trazendo contribuição acerca do custo benefício que sua aplicação traria tanto ao administrador privado quanto ao público.

Palavras-chaves: Implementação. Cláusula. Programa de Integridade. *Compliance*. Município. Uberlândia. Licitações. Princípio da Isonomia.

ABSTRACT

The present work deal switch the possibility of implementing an integrity program tax clause, also called compliance in the bid shield in the city of Uberlândia. In this paper, a theoretical and historical perspective on the compliance program in the world and in Brazil, which came through Decree 8.420 of 2015, was approached. The problematic inserted is that the integrity program could be unconstitutional, as it would be in disagreement with the principle of broad competition and fairness of the bidding processes, something that was analyzed in the present work, a long with the guide lines already established in at least six bidding notices in the municipality of Uberlândia, in addition to bringing important changes to the bidding law brought by law 14.133/21. Bringing contribution about the cost-benefit that its application would bring both to the private administrator and to the public.

Key-words: Implementation. Clause. Integrity Program. Compliance County. Uberlandia. Bids. Principle of Isonomy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O PROGRAMA DE INTEGRIDADE OU <i>COMPLIANCE</i> NA DOUTRINA BRASILEIRA	8
<i>História do Compliance</i>	9
3 <i>COMPLIANCE</i> NA LEI 12.846/2013	11
4 O UNIVERSO DAS LICITAÇÕES NA PERSPECTIVA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE	13
Princípios Constitucionais aplicáveis à Licitação Pública.....	14
Modalidades de Licitações.....	19
A contribuição do <i>compliance</i> para as Licitações Públicas	23
5 CONSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE	24
6 OS CONTRATOS DE LICITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA.....	28
7 CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS	35

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da possibilidade de implementação de cláusula impositiva de programa de integridade, também denominado *compliance*, nos processos licitatórios da cidade de Uberlândia, contemplando a análise de contratos diversos para as modalidades de licitação realizadas no ano de 2019, bem como para o ano de 2023, após a publicação de Lei 14.133/21 que alterou a Lei 8.666/93.

Para alcançar um resultado conclusivo é necessário realizar uma exposição conceitual de alguns autores e da legislação sobre o programa de integridade, bem como uma perspectiva histórica de tal instituto no Brasil e no mundo, o que foi inicialmente realizado.

Além disso, a Lei 12.846 de 2013, regulamentada pelo Decreto 8.420 de 2015, é objeto de estudo primordial do programa de integridade como forma de reduzir a multa administrativa aplicada para infratores praticantes de atos ilícitos previstos na legislação.

Neste sentido, é importante a análise de princípios constitucionais e infraconstitucionais presentes em toda a administração pública e nos contratos licitatórios, trazidos pelo art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e pela Lei 8.666 de 1993, para verificarmos se tal programa é, ou não, constitucional em sua essência e se pode ser implementado como cláusula impositiva pelos municípios, sem ocorrer qualquer irregularidade formal ou material. Eis a problemática deste trabalho.

O método utilizado para chegarmos à conclusão deste estudo foi a análise da doutrina, da legislação vigente no Brasil e da amostragem de alguns editais realizados pelo município de Uberlândia em 2019 e 2023, bem como o método hipotético-dedutivo, onde o estudo específico destes editais e das legislações municipais existentes irá permitir o entendimento de qual a perspectiva do município em relação aos meios de combate à corrupção.

Foram escolhidos os anos de 2019 e 2023, pois eles apresentam uma perspectiva histórica entre as licitações feitas antes e depois do advento da Lei 14.133/21, que alterou a Lei 8.666/93, sendo que foram escolhidos aleatoriamente doze editais, sendo seis de cada ano.

Ou seja, o presente trabalho se digna a analisar editais de licitação escolhidos para verificar se a administração pública municipal de Uberlândia já possui uma linha de raciocínio que permita a implementação do *compliance* aos fornecedores da administração pública, dando uma resposta conclusiva, mas não exaurindo o tema, sobre a possibilidade de tal implementação.

Valendo aqui pontuar que a sua implementação também depende de vários fatores que não sejam só a constitucionalidade do programa, mas também o custo-benefício ao

administrador privado, ante a sua necessária readequação organizacional, bem como para o administrador público, tendo em vista o acréscimo burocrático que iria gerar na administração pública, trazendo entraves ainda maiores à sua administração.

2 O PROGRAMA DE INTEGRIDADE OU *COMPLIANCE* NA DOUTRINA BRASILEIRA

Para Argenti (2006), *compliance* é conformidade. *Compliance*, para este autor, é um estado de conformidade da organização que, conhecendo as normas regulamentadoras de sua atividade, a pessoa jurídica age de acordo com os procedimentos adotados pela Lei, verificando o quanto é fundamental para seu efetivo funcionamento que todos os seus atos estejam baseados na legislação, investindo na conscientização das pessoas e de seus processos quanto a agir de acordo com os ditames legais.

Neste conceito, é possível verificar o *compliance*, não como um projeto, mas como um estado em que a organização se encontra para ir sempre de acordo com o que é legal e íntegro. Porém, a legislação não consegue abranger todas as relações jurídicas existentes, sendo impossível que o legislador não deixe lacunas a serem preenchidas no direito. Portanto, tal conceito abrange que, mesmo não havendo Lei regulamentadora, para que as entidades sejam vistas com bons olhos perante as partes interessadas, é necessário que sempre funcione de maneira proba e ética, prezando pela boa-fé, sem que a Lei tenha de ditar o certo a se fazer. (ARGENTI, 2006).

Em suma, os programas de compliance consistem em recomendações e regras de abrangência e alcance interno, ou seja, corporativo, que visam a regulamentação privada de decisões, valores, missão e atuação de diretores, gestores e demais empregados. (...) (DUTRA, 2018, p. 11).

Já segundo Candeloro, Rizzo e Pinho (2012), o *compliance*, na verdade não é um estado, mas sim uma ferramenta à disposição dos gestores das organizações que auxiliará o empresário para basear suas condutas em práticas legais para poder dirimir os riscos de haver condutas ilícitas praticadas por funcionários da pessoa jurídica que, conseqüentemente, gerará prejuízos econômicos e financeiros à organização e seus *stakeholders* (partes interessadas), além de manchar a imagem da entidade frente às partes interessadas.

Com isto, os mesmos autores entendem que tal ferramenta se estende a um compilado de regras, padrões e procedimentos éticos e legais que, juntos nortearão todas as ações da instituição e de seus colaboradores, com o objetivo de minimizar os riscos de *compliance*, que nada mais é do que o risco de o empresário ter prejuízos à sua imagem e saúde econômico-financeira, por não agir em conformidade com a Lei, ou com as boas práticas definidas pela boa-fé no mercado. (CANDELORO; RIZZO; E PINHO, 2012).

Neste sentido, também Almeida Neto (2018) ensina que, o método *compliance* foi trazido para o Brasil pela Lei anticorrupção (Lei 12.846/2013), como sendo uma atenuante das multas previstas nesta Lei, como forma de incentivo das organizações de realizar programas que diminuam o risco de haver falhas na integridade organizacional em poder seguir as disposições legais brasileiras, conforme dispõe o artigo:

Art.7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:
VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. (BRASIL, 2013).

E, segundo o mesmo autor, foi dado a tal prática o nome de “programa de integridade” pelos artigos 41 e 42 do Decreto 8.420 de 2015 cuja leitura entendemos que o *compliance*, também conhecido como Programa de Integridade, é um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de qualquer irregularidade nos atos das pessoas jurídicas, com o objetivo de coibir atos ilícitos e irregulares que lesam tanto a administração pública nacional quanto a estrangeira, sendo este conceito o que, na perspectiva deste trabalho, será considerado para fins acadêmicos.

Portanto as teorias administrativas e jurídicas divergem pontualmente com relação ao programa, principalmente quando tratamos da finalidade última do mesmo, que para o ordenamento jurídico brasileiro é o respeito às normas e aos posicionamentos jurisprudenciais. Já para o empresário é uma busca por dirimir custos de possíveis contravenções da Lei, enaltecendo o próprio Código de Ética acima da legislação brasileira.

História do *Compliance*

De acordo com Dutra (2018), a sociedade veio se globalizando de forma extensiva ao longo dos milênios, e a busca desenfreada por lucros e a instrumentalização do ser humano foi evidente na segunda revolução industrial e na segunda guerra mundial, sendo colocado em perspectiva a dignidade da pessoa humana como valor a ser conservado pela humanidade, sendo este o gatilho para a criação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas e a Organização Internacional do Trabalho, que visavam proteger o ser humano de condutas arbitrárias de outrem, sem que seja respeitada a sua dignidade.

O *compliance*, neste cenário, surgiu como um meio de efetivação do direito e, inclusive, de preceitos éticos-morais, em que possui uma dupla função, a de pacificar e estabelecer condutas externas de conformidade com a legislação vigente e as regras éticas da entidade, além de proteção externa, buscando uma preservação da ordem pública, se exonerando de responsabilidades no âmbito empresarial por agir de acordo com a legislação oriunda do país em que a organização está fixada. (DUTRA, 2018).

Segundo Gloeckner (2014), o *compliance* é um termo relativamente novo tanto no cenário mundial quanto no brasileiro, sendo, segundo Fraga e Leal (2018), derivado do termo inglês *to comply*, significando estar em conformidade com regras, normas e procedimentos, traduzido no Brasil como conformidade.

Neste sentido, a evolução e disseminação do *compliance* se dão pelos desdobramentos multidisciplinares das esferas sociais, legais, econômicas, tecnológicas e jurídicas, ou seja, a evolução da busca pelo atendimento aos preceitos legais e éticos está ligada aos movimentos pertencentes a todas as faces da sociedade brasileira. (GLOECKNER, 2014).

Segundo Barreto (2014), o *compliance*, como figura histórica, teve sua origem em 1913, na criação do Banco Central Americano que, objetivando dirimir as flutuações de mercado, tornando o sistema capitalista mais seguro e estável, buscou métodos para que as organizações transparecessem condutas legais e éticas naquela época, visto que, segundo Santos (2010), os atos de corrupção eram considerados normais e, muitas vezes, entendidos como algo necessário para a manutenção do capitalismo nos moldes em que se encontrava.

Portanto, segundo Barreto (2014), em 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York, os Estados Unidos da América (EUA), visando recuperar a economia norte-americana, realizou uma séria de políticas intervencionistas, também denominadas *New Deal*.

Porém, apenas em 1977 que os EUA, buscando a realização de melhores práticas de governança corporativa e ética empresarial, por parte de suas entidades, promulgaram a Lei *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), que proíbe o pagamento de subornos por pessoas físicas ou jurídicas, para qualquer funcionário público, nacional ou internacional, com a finalidade de obter vantagem econômica indevida.

Segundo Santos (2010), tal Lei gerou severas punições a tais práticas e repercutiu no cenário internacional uma igualdade na competitividade entre as organizações do mesmo setor, minimizando a possibilidade de que venha a ter subornos para que seja dada qualquer tipo de vantagem indevida.

Porém, segundo Barreto (2014), o Brasil só teve consideráveis avanços no combate à corrupção em 1998, momento em que foi signatário de convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização dos Estados Americanos (OEA), onde buscava a realização de políticas públicas pró *compliance*, que anteriormente era considerado papel das pessoas jurídicas de direito privado, e não de políticas públicas tratarem.

Com isto, no mesmo ano de 1998, o Brasil promulgou a Lei 9.613 de 1998, que versa sobre os crimes de ocultação e dissimulação de características de bens, direitos ou valores provenientes direta e indiretamente de infração penal;

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012) Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012). (BRASIL, 1998).

Em 11 de junho de 2002, foi promulgada a Lei 10.467/02, que cria três novos artigos no Código Penal Brasileiro, o 337-B, 337-C e 337-D, que criminaliza o tráfico de influência e a corrupção ativa de funcionário público internacional, que é considerado por esta lei, aquele que, ainda que transitoriamente, ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidades estatais ou em representação diplomática de país estrangeiro.

Porém, em 2013, o Brasil, em consonância com os tratados em que era signatário, promulgou a famosa Lei anticorrupção (Lei 12.846/13), que foi marco para a responsabilização de pessoas jurídicas praticantes de atos ilícitos, sendo regulamentada pelo Decreto 8.420/15 que institui o programa de integridade no Brasil. (DUTRA, 2018).

Portanto, foi possível verificar que na doutrina pesquisada, há divergências quanto à origem do termo *compliance* no mundo. Porém, eles entenderam que tal instituto chega ao Brasil com o art. 41 do Decreto 8.420/15, que visa regulamentar a Lei anticorrupção (Lei 12.846/13), como um parâmetro a ser levado em consideração para aplicação da multa às pessoas jurídicas que possuem prepostos que realizaram atos lesivos à administração pública em seu nome, conforme art. 5º da Lei 12.846/13.

3 COMPLIANCE NA LEI 12.846/2013

A Lei anticorrupção busca responsabilizar as pessoas jurídicas praticantes dos atos lesivos à administração pública com penalidades que partem de multas de 0,1% sobre o faturamento bruto do último exercício anterior ao processo administrativo da pessoa jurídica, mas nunca inferior à vantagem econômica indevida, a até dissolução compulsória da entidade privada e venda de seus ativos para cobrir os rombos no erário, se a personalidade jurídica for utilizada para facilitar os atos ilícitos, ou se a entidade foi constituída para dissimular ou ocultar atos ilícitos, conforme arts. 6º, I e 19, III e 19, §1º da Lei 12.846 de 2013.

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e. (BRASIL, 2013).

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. (BRASIL, 2013).

Segundo Cunha e Souza (2018), a Lei Anticorrupção trás, em seu art. 5º e de forma exemplificativa, os atos contrários à administração pública, dentre eles a entrega ou promessa de vantagem indevida a agente público, o financiamento da prática de atos ilícitos, a utilização de pessoa física ou jurídica para ocultar seus interesses reais, fraudar ou frustrar indevidamente licitação e seus contratos e dificultar a investigação dos órgãos, entidades ou agentes públicos.

Tal Lei é firme em determinar a minimização dos riscos de corrupção, em que a estratégia do legislador, prevendo a impossibilidade de fiscalizar todas as ações irregulares do mercado, é adotar medidas que auxiliem na diminuição do risco *compliance*, que é o parâmetro para minimização da sanção administrativa de multa prevista no art. 7º, VIII da Lei 12.846/13 para os empresários que adotarem em seu planejamento, a existência de mecanismos de *compliance*.

Contudo, diante da deflagração de diversos atos contrários à administração pública, nacional e estrangeira, que ocorreram e foram amplamente divulgados em meados de 2015, foi promulgado o Decreto 8.420 de 2015, que buscou regulamentar as disposições de responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas em práticas de corrupção previstas na Lei anticorrupção (Lei 12.846/13), quando, novamente, mas agora de forma mais concreta, reafirmou a necessidade de as organizações privadas adotarem práticas do programa de integridade, que são os mecanismos para garantir o incentivo de denúncia e integridade das organizações na aplicação efetiva do código de ética e legislação vigente, com o intuito de diminuir o e detectar atos ilícitos, antes que gerem prejuízos ao direito alheio.

O programa de integridade é, segundo o art. 41 do Decreto 8.420/15, um conjunto de mecanismos que visam à adequação das organizações às normas. Porém, tal mecanismo só pode ser efetivamente colocado em prática se houver ferramentas para que este seja efetivado.

De forma geral, segundo Coimbra e Manzi (2010), é necessário que as pessoas jurídicas busquem inúmeros meios para poder se adequar às normas éticas e jurídicas, ou seja, as ferramentas contidas nas entidades privadas para a exploração do *compliance* podem ser as mais diversas possíveis, desde que o seu intuito seja nortear os empresários na realização de atos em consonância com a legislação e a ética.

Com isto, podemos entender que as ferramentas devem visar o atendimento dos requisitos mínimos necessários que deve conter um programa de integridade, em que o art. 42

do Decreto 8.420/15, acima colacionado, demonstra quais são os parâmetros utilizados para avaliar a efetividade do *compliance* nas organizações.

Neste sentido, Coimbra e Manzi(2010) dizem que alguns métodos são necessários para atender os requisitos de um bom programa de integridade, o código de ética empresarial e um sistema claro de denúncia e investigação de atividades ilícitas.

Delimitam, os autores, que o sistema de denúncia e investigação deve ser claro, de fácil entendimento e anônimo, onde a pessoa denunciante, não sinta temor de delatar atos fraudulentos, por medo de retaliação dos infratores, mas sim protegido e amparado pela organização que, considerando sua denúncia iniciará uma investigação para cessar qualquer atividade improba.

Segundo Fábio (2017), as entidades devem contar com vários instrumentos, como, por exemplo, a necessidade de comprometimento da alta direção; existência de um código de ética; treinamento periódico dos colaboradores sobre o *compliance*; independência; canais de denúncia livre; sanções em caso de violação; e interrupção das irregularidades detectadas.

Da mesma forma, Nash (2001), diz que dentre os instrumentos utilizados no programa de integridade, o código de ética é um dos principais, haja vista que define normas de conduta aos agente privados que não podem destoar da estrita legalidade, sendo imprescindível, portanto, que o código de ética esteja em conformidade de forma *ipsis litteris* com o texto legal vigente para que seja realmente efetivo.

Portanto, a Lei anticorrupção e o Decreto que a regulamenta (8.420 de 2015) existem no Brasil como um marco que estabeleceu o programa de integridade para diminuir a sanção administrativa de multa àquelas pessoas jurídicas que realizarem atos lesivos à administração pública, conforme previstos no art. 5º, IV da Lei 12.846/13, dentre eles a prática de fraude às licitações públicas.

4 O UNIVERSO DAS LICITAÇÕES NA PERSPECTIVA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Licitação, segundo Legis (2016), é um processo administrativo que busca resguardar a igualdade de condições a todos que queiram contratar com o Poder Público,

sendo disciplinada pela Lei 8666 de 1993, mas que também é expressamente regradada na Constituição Federal de 1988.

Para Dromi (1975), licitação pode ser definida como um procedimento administrativo, ou seja, uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração Pública, pelo qual um ente público abre aos interessados, que estão de acordo com as condições do instrumento convocatório, a possibilidade de formularem uma proposta que será escolhida entre as demais a partir do critério de maior conveniência à celebração do contrato.

Porém, segundo o art. 3º da Lei 8666 de 1993, a licitação não é conceituada, mas há o destino para que a mesma foi feita, ou seja, garantir a isonomia entre os licitantes, com a seleção da melhor proposta, promovendo o desenvolvimento nacional sustentável e em conformidade com os princípios licitatórios, quais sejam a legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, dentre outros que lhes sejam correlatos.

Para Di Pietro (2019) a presente descrição apresentada pelo Art. 3º da Lei 8.666/1993, permite a formulação de outro conceito, a de que licitação é procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, com finalidade de se escolher a melhor proposta para o ente público promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes, sendo este o conceito adotado pelo presente trabalho para fins de estudo das licitações e as prováveis consequências que a imputação do *compliance* às entidades licitantes possam trazer para o procedimento licitatório.

Princípios Constitucionais aplicáveis à Licitação Pública

Segundo o art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993, os princípios norteadores das licitações são de ordem constitucional e infraconstitucional, não fazendo alusão direta ao princípio da isonomia, mas citando-o, conforme disposto no art. 37, XXI da CF/88.

No *caput* do presente artigo já são estabelecidos cinco princípios fundamentais à administração pública, que não se restringem ao procedimento licitatório, sendo eles a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo Di Pietro (2019), a licitação é um procedimento estritamente legal, sendo que suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei 8.666/1993, permitindo o controle desta legalidade de forma difusa, ou seja, feita pelo próprio cidadão, sendo este aquele que possui a faculdade de votar e ser votado, conforme art. 1º, §3º da Lei 4.717 de 1965, que passo a expor:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda. (BRASIL, 1965).

Assim, o princípio da legalidade é a inversão de uma máxima no direito, onde agora o administrador público só pode fazer aquilo que a Lei lhe permite, sendo que a legislação que regula as licitações são a Lei 8.666 de 1993 e os editais que vinculam suas regras próprias em cada caso. (DI PIETRO, 2019).

Deve-se pontuar aqui que a Lei 8.666 de 1993 foi revogada pela Lei 14.133 de 2021, porém tal revogação somente ocorrerá em 30 de dezembro de 2023, conforme consta no art. 193, II, 'a' da Lei 14.133 de 2021, cujo teor segue:

Art. 193. Revogam-se:
 II - em 30 de dezembro de 2023: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#)
 a) a [Lei nº 8.666, de 1993](#); [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#)(BRASIL, 2021)

Tal legislação ainda fez previsão de um regime de transição, em que os contratos administrativos, que já tenham sido assinados antes da entrada em vigor da nova legislação, serão regidos de acordo com a legislação revogada, bem como que até a completa revogação da Lei 8.666/93, a administração pública poderá optar pelo uso de qualquer destas normas, não podendo, porém, a combinação de normas, conforme de infere nos arts. 190 e 191 da Lei 14.133/21, *in verbis*:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#)

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#)

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#)

§ 1º Na hipótese do caput, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#)

§ 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do caput do art. 193. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023\)](#)

[2023](#)(BRASIL, 2021)

Não obstante, quando falamos do princípio da impessoalidade, o órgão público deve se respaldar em critérios objetivos e não subjetivos para a realização dos editais que garantam a isonomia e o julgamento objetivo, sendo estes princípios ligados uns aos outros. (DI PIETRO, 2019).

Segundo Mazza (2018), quando falamos do princípio da moralidade, este diverge da moral comum, não impondo o dever de atendê-la, mas sim o respeito aos padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pelas práticas diárias da boa administração, conforme art. 2º, parágrafo único, IV da Lei 9.784 de 1999, que determina a observância da atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; (BRASIL, 1999).

Já ao falar do princípio da publicidade, Di Pietro (2019) diz que este princípio não é apenas uma simples divulgação do procedimento para que os interessados tenham conhecimento, mas sim uma publicidade proporcional ao próprio tamanho da licitação. Acontece que a comunicação será a mais ampla possível na modalidade concorrência, mas se reduz na modalidade convite, pois o art. 3º, §3º da Lei 8.666/1993 estabelece que a licitação não será sigilosa, mas o conteúdo das propostas até a respectiva abertura será sigiloso, conforme se colaciona:

“§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.”. (BRASIL, 1993).

Ao falar da eficiência, Mazza (2018) diz que esta é o modo pelo qual se exerce a função administrativa, sendo uma junção de uma administração eficaz, onde se escolhe os melhores meios para gerar resultados, com uma administração eficiente, escolhendo os meios menos custosos para chegar aos resultados.

Após a análise destes cinco princípios, considerados talvez os principais quando falamos sobre a administração pública, há ainda a necessidade de falarmos sobre o princípio da igualdade, tema central da problemática apresentada, em que, segundo Di Pietro (2019), este princípio é um dos alicerces da licitação, pois permite a Administração uma escolha sobre a melhor proposta e assegura a igualdade de direitos a todos os interessados em

contratar.

O princípio da igualdade, também denominado de princípio da isonomia, está expresso no art. 37, XXI da CF/88, onde este veda que sejam estabelecidas condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais, sendo permitido apenas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (DI PIETRO, 2019).

Segundo o art. 3º, *caput* da Lei 8.666 de 1993, a igualdade é princípio e objetivo inerente às licitações, estando disposta no art. 3º, §1º, I da Lei 8.666/93 a vedação aos agentes públicos de realizar qualquer cláusula ou condição que comprometa a competitividade da licitação, como se colaciona a seguir:

Art. 3º 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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

(Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010). (BRASIL, 1993).

Segundo Carvalho Filho (2016), o princípio da igualdade, ou isonomia, se origina no art. 5º da CF/88 e se relaciona com a licitação no art. 37, XXI da Carta Política de 1988, ao passo que o legislador estabelece limitações ao administrador público para que este garanta a igualdade de condições a todos os concorrentes, sem que um seja beneficiado sobre o outro de vantagem não extensiva aos demais.

Neste sentido, para garantir a competitividade, o gestor público não deve realizar qualquer cláusula que a ofusque, porém, segundo Di Pietro (2019), há, pelo menos, cinco exceções para tal princípio.

A primeira exceção é que se a cláusula, de acordo com as circunstâncias, for pertinente ou relevante ao objeto do contrato, ela seria razoável e não fere a isonomia, devendo ser analisado o contexto de cada caso. (DI PIETRO, 2019).

A segunda exceção é aquela constante no art. 3º, §§ 5º a 12 da Lei 8.666/93, que dá preferência ao produto de origem nacional e que respeite as normas técnicas brasileiras. (DI PIETRO, 2019).

Já a terceira exceção também se relaciona com a produção nacional, onde se refere

a preferência às aquisições de bens e serviços de informática e automação produzidos por organizações com capital nacional, conforme art. 3º, §1º, I e II da Lei 8.666 de 1993. (DI PIETRO, 2019).

Em relação à quarta exceção, dá-se preferência, novamente a empresários brasileiros, constante no art. 3º, §2º da Lei 8.666 de 1993, em que se refere aos bens produzidos no País, por pessoa jurídica brasileira, ou que invista em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no País, ou que possui reserva de cargos para pessoas com deficiência, conforme legislação específica. (DI PIETRO, 2019).

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

V - produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em Lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência) (BRASIL, 1993).

Há também uma quinta exceção, aquela sobre organizações que favoreçam o desenvolvimento sustentável, visando a proteção do meio ambiente com fundamento nos arts. 170, VI e 225, §1º, V da CF/88. (DI PIETRO, 2019).

Por fim, mas não de forma taxativa, Di Pietro (2019), estabelece que há também uma exceção que está englobada na quarta exceção, onde as micro e pequenas empresas devem ser preferidas sobre as outras se estiver comprovada sua regularidade fiscal e trabalhista, sendo um argumento favorável àqueles que defendem o programa de integridade como cláusula de requisitos sobre desempate em licitações.

Com relação à Lei 14.133/21, esta atribui expressamente em seu art. 5º os princípios da administração pública que, de forma não exaustiva, devem ser aplicados quando da interpretação e aplicação da nova Lei de licitações, mantendo-se, assim como da legislação anterior, o princípio da igualdade, cujo seu aspecto substancial se submete ao princípio da isonomia Carvalho Filho (2016), senão vejamos:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).(BRASIL,2021)

Portanto, os princípios licitatórios, mais especificamente o da igualdade ou

isonomia, demonstram que o certame deve atender requisitos legais próprios para alcançar seus objetivos primordiais. Porém, princípios devem ser elásticos para se adequarem ao caso concreto, pois a depender da modalidade escolhida, a exemplo da publicidade, tais princípios são mitigados para exaltarem outros, sendo de suma importância a caracterização das modalidades licitatórias existentes no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que os princípios elencados na legislação de regência não possuem rol taxativo, mas meramente exemplificativo.

Modalidades de Licitações

Segundo Di Pietro (2019), no Direito brasileiro existem sete modalidades de licitações, sendo cinco constantes no art. 22 da Lei 8.666 de 1993, quais sejam: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.

As outras duas modalidades criadas por Leis esparsas, sendo elas o pregão, criado pela Medida Provisória 2.026 de 2000, convertida na Lei 10.520 de 2002 e a outra modalidade é o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei anticorrupção.

O art. 22 da Lei 8.666/93 conceitua cada uma das cinco modalidades previstas em seu texto, onde se veda a criação de outras modalidades ou a combinação de modalidade, conforme art. 22, § 8º da Lei 8.666/93, conforme se colaciona:

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

(BRASIL, 1993).

Cada modalidade será utilizada em casos diversos, sendo que o art. 23 da Lei 8.666 de 1993 determina quando utilizar cada uma das cinco modalidades previstas em seu texto, ou seja, em obras e serviços de engenharia, será utilizado o convite até R\$150.000,00, tomada de preços até R\$ 1.500.000,00 e concorrência os acima de R\$1.500.000,00. EM relação às compras e serviços não inferidos em engenharia, o convite até R\$ 80.000,00, a tomada de preços até R\$ 650.000,00 e a concorrência acima de tal preço.

Em consonância com tal entendimento, a concorrência pode ser utilizada, portanto, em qualquer caso, conforme art. 23, §4º da Lei 8.666/93 e a tomada de preços sempre que puder ser utilizada a modalidade convite, mas não o contrário. (DI PIETRO, 2019).

Portanto, é possível verificar que cada modalidade será utilizada para algum fim

específico, onde se torna necessário explicitar as características de cada modalidade de licitação.

Iniciando pela concorrência, esta, segundo Di Pietro (2019), é a modalidade realizada com ampla publicidade para assegurar a participação de qualquer interessado que esteja em conformidade com os requisitos previstos no edital, sendo esta modalidade possível em qualquer caso, conforme arts. 22, §1º e. 23, § 4º da Lei 8.666 de 1993.

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. (BRASIL, 1993).

A tomada de preços, por sua vez, é realizada apenas entre os interessados já devidamente cadastrados, ou que possam ser cadastrados até o terceiro dia do recebimento da proposta, sendo necessária a qualificação constante do art. 36 da Lei 8.666 de 1993, até o terceiro dia anterior ao recebimento da proposta. Conforme art. 22, §2º da Lei 8.666/93. (DI PIETRO, 2019).

Art. 22, § 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (BRASIL, 1993).

Art. 36. Os inscritos serão classificados por categorias, tendo-se em vista sua especialização, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos arts. 30 e 31 desta Lei. (BRASIL, 1993).

Assim, os requisitos necessários devem ser analisados, bem como a regularidade fiscal e habilitação jurídica por meio de cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores. (DI PIETRO, 2019).

A modalidade convite será realizada entre, no mínimo, três interessados, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela administração, mas também os não convidados, mas que demonstrem interesse até vinte e quatro horas da apresentação das propostas. Tal modalidade não exige edital, mas a convocação se faz por meio de carta-convite com antecedência de até cinco dias úteis, podendo ser feito sem o mínimo de três se houver manifesto desinteresse dos convidados ou limitações de mercado, conforme art. 22, §3º da Lei 8.666/93. (DI PIETRO, 2019).

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. (BRASIL, 1993).

Já a modalidade concurso, segundo Di Pietro (2019), é quando há interessados para realizar trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante a instituição de prêmio ou remuneração ao licitante vencedor, devendo ser publicado seu edital com, pelo menos, 45 dias de antecedência, conforme art. 22, §4º da Lei 8.666/93.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993).

Na modalidade leilão, última modalidade prevista na Lei 8.666 de 1993, se dá entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração Pública, ou até mesmo produtos legalmente apreendidos ou penhoráveis, além de bens imóveis nos termos dos arts. 19 e 22, §5º da Lei 8.666/93. (DI PIETRO, 2019).

Art. 19. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (BRASIL, 1993).

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). (BRASIL, 1993).

Ressalta-se que a venda de qualquer bem imóvel, com exceção das hipóteses previstas no art. 19 da Lei 8.666/93, deve ser vendido na modalidade concorrência, pela ampla publicidade que esta modalidade permite. (DI PIETRO, 2019).

Iniciando agora as duas modalidades previstas em leis esparsas, começando pelo Pregão, este está previsto na Lei 10.520 de 2002, sendo útil para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, podendo ser feito até mesmo por meio de tecnologias de informação, ou seja, por meios digitais. (DI PIETRO, 2019).

E, por fim, falamos agora da RDC, modalidade instituída pela Lei 12.462 de 2011, que é um regime diferenciado para realização da Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e dos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016, bem como obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 quilômetros das cidades sedes dos mundiais anteriormente citados. (DI PIETRO, 2019).

Com a promulgação de Lei 14.133/21, claro que respeitando o período de transição aplicado pela própria legislação e acima já especificado, foram extintas as modalidades de licitação RDC, convite e tomada de preços, mantendo-se o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão, ainda adicionando o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação, conforme se verifica no art. 28 da Lei 14.133/21, cujo teor segue:

Art. 28. São modalidades de licitação:
I - pregão;
II - concorrência;
III - concurso;
IV - leilão;
V - diálogo competitivo. (BRASIL, 2021)

O art. 28, §2º da referida Lei ainda estabelece pela impossibilidade de criação de novas modalidades de licitação ou a combinação das referidas no *caput* do artigo, porém seu §1º permite que a administração utilize procedimentos auxiliares das licitações previstas no art. 78 do mesmo diploma, sendo eles o credenciamento, a pré-qualificação, o procedimento de manifestação de interesse, o sistema de registro de preços e o registro cadastral, senão vejamos:

Art. 28. § 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no [art. 78 desta Lei](#).
§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:
I - credenciamento;
II - pré-qualificação;
III - procedimento de manifestação de interesse;
IV - sistema de registro de preços;
V - registro cadastral.(BRASIL, 2021)

Tal legislação ainda realiza uma interpretação autêntica do conceito de cada uma das modalidades licitatórias em seu art. 6º, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI, XLII da Lei 14.133/21, além de também explicitar o conceito dos procedimentos auxiliares nos arts. 6º, *caput*, XLIII, XLIV, XLV; 81; e 87 da Lei 14.133/21, cujo teor segue:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:
a) menor preço;
b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
c) técnica e preço;
d) maior retorno econômico;
e) maior desconto;
XXXIX - concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;
XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;
XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior

desconto;

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos;

XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

XLIV - pré-qualificação: procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto;

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Art. 81. 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, na forma de regulamento.

Art. 87. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento. (BRASIL, 2021)

Verifica-se assim que além de trazer alterações significativas para as licitações a serem realizadas pela administração pública, a nova legislação se preocupou em trazer ao administrador mecanismos de melhor escolha dos licitantes, principalmente com a criação dos procedimentos auxiliares de licitação, que embora não estejam expressamente ligados ao programa de *compliance*, visam que a escolha da administração pública seja respaldada em licitantes com maior grau de governança e conformidade com os requisitos previstos em Lei e no edital.

Portanto, o programa de integridade deve ser tratado de forma cuidadosa quando falamos de impô-lo aos licitantes, haja vista que princípios como o da isonomia impedem a imposição de condições que ofusquem a competitividade do certame. Porém, em consonância com o princípio da moralidade, o *compliance* é um instrumento capaz de contribuir com os objetivos gerais das licitações públicas, oferecendo uma forma segura de se prevenir atos ilícitos que visam fraudar o certame, além de que a nova legislação de regência estabelece mecanismos que buscam exatamente garantir a conformidade dos licitantes tanto com os requisitos legais, quanto àqueles previstos em edital.

A contribuição do *compliance* para as Licitações Públicas

Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está o de garantir o desenvolvimento nacional, conforme art. 3º, II da CF/88, sendo a corrupção sistêmica e as fraudes contra as licitações públicas dois fatores que impedem o

desenvolvimento nacional pleno.

Segundo Neto (2018), o *compliance* é um conjunto de instrumentos que visam coibir que atos ilícitos sejam praticados nas organizações, fortalecendo uma cultura de conformidade com a legislação, bem como denúncias de atos irregulares que podem desencadear diversos problemas para a organização e com quem ela contrate.

As licitações são processos administrativos, estando vinculadas, também, aos princípios gerais da administração pública, mais especificamente o da moralidade, que difere da moral comum, não impondo o dever de atendê-la, mas sim o respeito aos padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pelas práticas diárias da boa administração. (MAZZA, 2018).

Portanto, o programa de integridade é um meio capaz de permitir que a moralidade seja resguardada nos processos licitatórios, mas não podemos entendê-lo como um instrumento que possa resolver a problemática das fraudes às licitações públicas, mas sim como uma forma de dirimir ainda mais a corrupção e os atos ilícitos contra o erário, permitindo que as organizações privadas tenham condutas próprias que estejam de acordo com as licitações, sem que haja necessidade de fiscalização expressiva por parte da administração pública, sendo necessário, porém, que o *compliance* esteja de acordo com a Constituição Federal de 1988, norma base do ordenamento jurídico brasileiro.

5 CONSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Segundo Barroso (2011), há a inconstitucionalidade formal, ou seja, àquela que não obedece ao procedimento estabelecido para a criação de normas ou realização de atos em sentido amplo, quanto a inconstitucionalidade material, quando a norma ou o ato estão em desacordo com a constituição, não em razão de como foi criado, mas a sua matéria, a sua essência é contrária às normas e princípios constitucionais.

O programa de integridade foi implementado na legislação brasileira pelo Decreto 8.420/2015, expedido pela ex-presidente da república Dilma Rousseff, utilizando-se de sua prerrogativa constitucional prevista no art. 84, IV da CF/88:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”. (BRASIL, 1988).

Tal Decreto visa regulamentar a Lei nº 12.846/2013, também denominada Lei anticorrupção, com vistas a gerar eficácia na responsabilização objetiva de pessoas jurídicas que realizem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. (PIRONTI, 2018).

Porém, como o programa de integridade foi inserido no ordenamento jurídico

brasileiro por norma infraconstitucional, esse se limita à Constituição Federal, norma base do ordenamento jurídico, que é fonte de validade de todas as outras normas. (BARROSO, 2011).

Devemos então verificar a constitucionalidade do *compliance* exigido no Decreto 8.420/2015, através do primado de que a Constituição é norma de maior hierarquia do ordenamento jurídico. (BARROSO, 2011).

Para analisarmos, portanto, a constitucionalidade de tal programa, devemos nos valer de métodos de interpretação da norma constitucional, que neste caso seria uma interpretação sistêmica e teleológica, pois o ordenamento é uno e o mesmo é um meio para atingir aos valores sociais elencados pelo constituinte originário brasileiro. (BARROSO, 2011).

Neste sentido, o método utilizado neste trabalho para verificar a constitucionalidade do programa de integridade é o método hermenêutico-concretizador, que segundo Araújo (2011), verifica a possibilidade de lacunas no ordenamento jurídico que devem ser preenchidos pelo intérprete constitucional com os princípios já estabelecidos em normas da constituição aplicados ao caso concreto, mesmo que este não esteja especificamente tutelado por norma constitucional de forma expressa.

Segundo Pironi (2018), a CF/88 não estabelece de forma expressa que haverá o programa de integridade nas organizações privadas que celebrarem o acordo de leniência e, muito menos, que as pessoas jurídicas, que licitem com a administração pública, deverão ter o *compliance* instituído em sua estrutura.

Isto acontece pois, o *compliance* é um termo relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro, não sendo a realidade do constituinte originário que tal prática partisse de uma imposição legal para as pessoas jurídicas de direito privado, sendo que tal prevenção era competência exclusiva das entidades privadas, que responderiam pelo ato lesivo após seu acontecimento. (PIRONTI, 2018).

Porém, a corrupção é sistêmica e começa na mais remota e simples relação jurídica, devendo esta prática ser coibida pelo Estado, com vistas a atingir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é construir uma sociedade livre, justa e solidária. (BARROSO, 2011).

Neste sentido, Di Pietro (2019), observando o art. 37, XXI e 3º, I da CF/88, entende que não apenas a administração pública, mas todas as pessoas jurídicas, que com ela licite, devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com isto o programa de integridade busca a efetivação de uma prestação de serviço voltado à estrita legalidade e moralidade do praticante, não sendo este óbice para a prática de qualquer ato probó. (PIRONTI, 2018).

Portanto, verificando que o programa de integridade foi instituído por Decreto que regulamenta Lei ordinária, expedido pela presidência da república, no gozo de suas atribuições constitucionais, logo não há qualquer inconstitucionalidade formal no Decreto que regulamenta o programa, pois este foi realizado em conformidade com a forma prevista na Constituição.

Além do mais, o programa de integridade visa apenas proteger a administração pública de atos lesivos ao erário, sendo ele, instrumento que viabiliza a proteção aos princípios da legalidade e moralidade, não havendo qualquer incoerência com os valores delineados pelo legislador constituinte. Portanto, tal programa está alçado de constitucionalidade material, sendo, portanto, constitucional em qualquer ótica. (PIRONTI, 2018).

Segundo Pironi (2018), quando estamos tratando de processos licitatórios, há a necessidade de verificarmos a constitucionalidade de os municípios instituírem o programa de integridade nos seus processos licitatórios, sendo este o aspecto fundamental a ser tratado no presente trabalho.

Neste sentido, Di Pietro (2019) entende que é de competência privativa da União legislar sobre normas gerais do processo licitatório, conforme art. 22, XXVII da CF/88. Porém, há de se entender que tal competência é privativa se relativa às normas gerais, podendo os Estados e Municípios, de acordo com suas peculiaridades, estabelecer procedimentos diferenciados, bem como normas específicas sobre legislação, se estes não desobedecerem ordem expressa da Lei 8.666/93 e agora da Lei 14.133/21.

Em consonância com tal entendimento, Pironi (2018), conclui que não há qualquer inconstitucionalidade formal quando os municípios estabelecem o programa de integridade em seus processos licitatórios, haja vista que, com o exemplo do art. 3º da Lei Distrital 6.112/2018 e art. 2º da Lei Fluminense 7.753/2017, que apenas estabelecem o programa de integridade para evitar atos ilícitos lesivos à administração pública, em nada há discordância entre o *compliance* e a Lei 8.666/93 e a Lei 14.133/21, que são as leis gerais de licitações.

Assim, há a necessidade de se discutir a constitucionalidade material da implementação de cláusula impositiva de necessidade de programa de integridade para que as pessoa jurídicas de direito privado possam concorrer em processos licitatórios com a administração pública. (PIRONTI, 2018).

Segundo Di Pietro (2019), o art. 37, XXI da CF/88, estabelece que as licitações devem obedecer à igualdade de concorrência, sendo a isonomia um princípio norteador do processo licitatório, devendo este ser plenamente observado quando da normatização municipal do processo licitatório.

Ocorre que, segundo Pironi (2018), se realmente ocorrer a proibição de que pessoas jurídicas se habilitem para concorrerem no processo licitatório, apenas pelo fato de não terem

adotado os mecanismos constantes do programa de integridade, haverá clara violação aos dispositivos constitucionais.

Porém, a exemplo das legislações municipais já citadas, o *compliance* não era um mecanismo que impedia a habilitação das entidades de licitarem com a administração pública, mas uma exigência contratual de que os participantes do processo licitatório devem implementar os mecanismos do programa de integridade em sua estrutura, caso queiram manter o contrato já adquirido. (PIRONTI, 2018).

Neste sentido, Pironti (2018) demonstra que o programa de integridade somente deveria ser implementado na terceira fase do processo licitatório, ou seja, na execução do contrato, onde nas fases de planejamento e seleção do fornecedor, nada diferenciaria se houvesse ou não os mecanismos de *compliance* na entidade privada licitante, sendo materialmente constitucional tal prática adotada pelos municípios, pois não contraria a constituição e, muito menos, os dispositivos constantes na Lei geral de licitações.

Válido pontuar que a Lei 14.133/21 apresentou sete fases da licitação, senão vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
I - preparatória;
II - de divulgação do edital de licitação;
III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
IV - de julgamento;
V - de habilitação;
VI - recursal;
VII - de homologação. (BRASIL, 2021)

Além disso, tal legislação trouxe a necessidade de demonstração da regularidade do licitante somente na fase de habilitação, ou seja, após a fase de julgamento, permitindo que o licitante possa se adequar aos requisitos do edital durante todo o procedimento licitatório, podendo haver diversas exigências do licitante vencedor, conforme prevê seu art. 63, o que não fere o princípio da isonomia, pois permite que todas as empresas participem do certame até o julgamento, porém protege o princípio da probidade administrativa ao exigir que após ganhar o processo licitatório a administração pública apenas contrate com licitantes probos e que são capazes de efetuar o objeto da licitação nas condições estabelecidas, como é possível verificar:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:
I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;
II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;
III - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado;
IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em Lei e em outras normas específicas.(BRASIL, 2021)

Com isto, é possível concluir que o programa de integridade é um mecanismo adotado pelo Brasil de forma constitucional, já que seu fim busca impedir atos ilícitos contrários à administração pública, provenientes de entidades privadas, e que possam prosperar. Neste sentido, tal programa está totalmente em conformidade com os objetivos constantes em ambas as Leis de Licitações e na Constituição, que busca romper atos ilícitos contrários ao erário público. (DUTRA, 2018).

Porém é devido salientar que a imposição, por municípios, de cláusula em edital de licitação que impeça organizações privadas de participarem do processo licitatório, nas fases de planejamento e seleção de fornecedores, ou na nova legislação até a fase de julgamento, pelo único fato de não terem em sua estrutura o programa de integridade, é uma afronta ao art. 37, XXI da CF/88, sendo inconstitucional, pois impediria a ampla concorrência dos processos licitatórios. Ocorre que, a imposição de tal cláusula pelos municípios como uma obrigação contratual, em que, na terceira fase do processo licitatório, ou seja, na execução, ou na habilitação, conforme a nova legislação, após a entidade privada vencedora já estiver executando o processo licitatório, a organização necessite implementar o *compliance* em sua estrutura sob pena de estar inadimplente com a administração pública ou sequer prosseguir com a contratação, é plenamente possível e constitucional, sendo coerente com os princípios que regem a administração pública, em especial os princípios da moralidade e probidade administrativa.

6 ANÁLISE DOS CONTRATOS DE LICITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

Observando, portanto, a existência de outras legislações municipais, a exemplo das legislações fluminense e distrital já citadas anteriormente, se torna imprescindível verificar se o município da cidade de Uberlândia possui entendimento parecido com tais municípios que possibilitará a implementação de cláusula impositiva de *compliance* nas suas licitações públicas, haja vista ser este um instrumento de suma importância no combate à corrupção sistêmica, sem a necessidade de promoção de gastos públicos para que tal cenário se torne realidade, contribuindo diametralmente para a eficiência e moralidade do município de Uberlândia.

Para a análise da possibilidade de implementação de cláusula impositiva de *compliance* aos licitantes com a administração pública municipal da cidade de Uberlândia, foi utilizado a amostragem de seis editais de licitação de modalidades diversas do ano de 2019 e outros seis do ano de 2023, além dos documentos necessários para o cadastro de fornecedores ao município que participam da modalidade convite.

Todos os editais foram retirados do portal disponibilizado pela Secretaria de Processamento de Dados de Uberlândia, em aba específica para consulta de licitações.

Foram analisados os seguintes editais de 2019:

1) pregão eletrônico 766 de 2019, para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de lavanderia para lavagem de roupas com água fria e quente de acordo com o material do tecido e passagem com ferro a vapor manual e industrial, para aproximadamente 200 quilogramas de roupas por mês;

2) pregão eletrônico 684 de 2019, para a compra de aparelho de ar condicionado de 30.000 BTUS tipo split, 220v, frio, além de montagem e instalação de outros 4 aparelhos de mesmas características, sendo 2 na Contadoria e 2 na Tesouraria, além de instalação de tubulação mediante utilização de plataforma aérea;

3) concorrência pública 168 de 2019, para a seleção de empresas especializadas nos ramos de atividade (Adega, Arte e Artesanato, Cervejaria, Empório e mercearia, Hortifrutigranjeiros, Lanchonete, Ramos associados, Restaurante, Rotisseria e Tabacaria) para outorga do uso remunerado dos espaços do Mercado Municipal de Uberlândia;

4) concorrência pública 405 de 2019, para seleção e contratação de pessoas físicas ou jurídicas para outorga de permissão remunerada de uso de 19 vagas nas Feiras Livres de Uberlândia;

5) Tomada de preços 598 de 2019, com critério de julgamento de menor preço, de valor estimado de R\$ 513.736,26, para execução de obras em rede de energia elétrica nas avenidas Calixto Felipe Milken e Chad Fad, Praças Espir Adib Attuch e entre as Ruas Senador Furtado e Real Grandeza, Praça da Lagoa, Praça Domingos Sávio, Rua Real Grandeza, Rua do Centeio, Rua do Arroz e Rua Amaral Coutinho, todos em Uberlândia;

6) a Tomada de Preços 792 de 2019, com critério de julgamento por menor preço e valor estimado de R\$ 431.044,99, para execução de serviços de engenharia para adequar a área de operação de unidade de recuperação pós anestésica, sala de laudos e CME no Hospital e Maternidade Municipal Dr. Odelmo Leão Carneiro em Uberlândia. (PRODAUB, 2019).

E os seguintes editais de 2023:

1) pregão eletrônico 130 de 2023, para contratação de empresa especializada em combate de pragas para prestação de serviços contínuos de controle de pragas, envolvendo controle sanitário integrado contra insetos rasteiros e voadores, descupinização, controle e desalojamento de pombos em atendimento à SME;

2) concorrência pública 125 de 2023, para contratação de prestação de serviços técnicos especializados de assessoria compreendendo fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais necessários para revisão do Plano Diretor do Município de Uberlândia/MG em atendimento à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano;

3) pregão eletrônico 195 de 2023, para contratação de serviços de empresa(s)

especializada(s), para prestação de serviços de conservação, limpeza e ajardinamento, com o fornecimento de materiais de consumo, veículos, maquinários, equipamentos e mão de obra especializada nas praças e parques municipais e distritais em atendimento às necessidades de realização de serviços continuados da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMMAS);

4) pregão 136 de 2023 para formar ata de registro de preços para futura e eventual aquisição de equipamentos, câmaras para conservação de vacinas, em atendimento à Secretaria Municipal de Saúde;

5) pregão 212 de 2023 para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte automotivo escolar, com fornecimento de mão-de-obra (condutores e acompanhantes) e veículos em atendimento a SME;

6) concorrência pública 237 de 2023 para contratação de empresa para executar a obra da construção da Escola Municipal de Ensino Fundamental do Bairro Canaã, situada a Rua Menfins, B. Canaã, em Uberlândia MG em atendimento a SME e SMO. (PRODAUB, 2023)

Analisando os dois editais relacionados aos pregões de 2019, constatamos que há uma preocupação do administrador público da cidade ao contratar pessoas jurídicas que estejam em conformidade com os demais órgãos do poder executivo, sendo que o capítulo V de cada edital de pregão determina as condições para a participação da licitação, sendo elas o credenciamento regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, ser micro ou pequena empresa, não ser declarada inidônea, suspensa ou impedida para licitar ou contratar com a administração pública Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, além de inexistir fato superveniente impeditivo de sua habilitação, não podendo contratar entidades estrangeiras, consorciadas ou agrupadas, cujo sócio ou dirigente possui vínculo com a administração pública responsável pela licitação, ou que tenha incorrido nas penas dos arts. 87 e 88 da Lei 8.666 de 1993, ou que possua qualquer débito trabalhista ou tributário com a fazenda pública federal, estadual ou municipal. (PRODAUB, 2019).

Além disso, nos dois pregões de 2019, o capítulo X dos editais estabelecem que para a habilitação, além de outros vários requisitos, há a necessidade de que seja encaminhado para a administração pública municipal documentos que comprovem a regularidade de débitos trabalhistas e tributários, demonstrando mais uma vez a preocupação do licitante em garantir que atos ilícitos não perpetuem contra a administração pública, sendo que a falta de qualquer requisito gera a inabilitação do candidato por falta de condições para licitar. (PRODAUB, 2019).

Não obstante, o contrato realizado entre o município e a empresa licitante também permite, no capítulo XVIII que a administração pública fiscalize a execução dos serviços contratados, podendo até mesmo sustar o pagamento da fatura, caso haja inobservância de

qualquer exigência do edital, sendo ela responsável, mais especificamente no item 19.2.4, por todos os danos causados à Administração Pública ou terceiros, decorrente de dolo ou culpa na execução do contrato, não excluindo qualquer responsabilização pelo fato de falta da fiscalização do município. (PRODAUB, 2019).

Podemos verificar que, segundo Di Pietro (2019), os pregões são ainda contratos de menor valor, com utilização para compra de bens ou serviços de uso cotidiano da Administração, tendo ainda uma fiscalização um pouco mais flexível, mas mesmo assim, o administrador municipal de Uberlândia estabelece uma grande quantidade de requisitos para a habilitação do fornecedor e, mesmo após sua habilitação, para a correta execução do contrato.

Ocorre que, de forma consoante com a essência do programa de integridade, o item 19.2.4 de ambos os contratos estabelece uma responsabilização do fornecedor por qualquer ato contrário à administração pública, que deve ser coibido pelo fornecedor, pois a realização ou não de fiscalização por parte do município não impede a responsabilização do fornecedor pelos atos ilícitos por ele realizado. (PRODAUB, 2019).

Neste sentido, segundo os editais de concorrência pública, disponibilizados pelo PRODAUB (2019), mesmo sendo os mais amplos em relação à possibilidade de concorrência do fornecedor, são ainda mais restritos quando falamos de impossibilidades, pois além de necessidade de comprovar o pagamento de todos os débitos trabalhistas e tributários, há também a necessidade de se comprovar a quitação dos débitos previdenciários, estipulando valores de 1% a 10% do valor Global do Termo de Permissão, se deixar de cumprir cláusulas do instrumento contratual.

Já em relação às tomadas de preço, há uma peculiaridade específica, além de todos os outros requisitos presentes nas outras modalidades analisadas, que é a possibilidade de empresas em recuperação judicial ou extrajudicial contratarem com a administração pública se aprovada a homologação do plano de recuperação pelo juízo correspondente, que ateste aptidão econômica e financeira para o certame. (PRODAUB, 2019).

Em análise, contudo, dos editais de 2023, verifica-se que todos eles ainda estão regidos pela Lei 8.666/93, não sendo utilizada a Lei 14.133/21, até pelo fato de que há regime de transição que permite a sua utilização até a data de sua efetiva revogação, principalmente pelas dificuldades adaptativas dos servidores e administradores públicos neste aspecto ante o alto volume que lhes é demandado. (PRODAUB, 2023)

Desta forma, ainda que tenha ocorrido a promulgação da nova legislação em comento, o município da Uberlândia permanece utilizando-se dos mesmos mecanismos estabelecidos pela Lei 8.666/93, ante o regime de transição especificado na nova legislação, mantendo a mesma estrutura licitatória de 2019 e de seus editais, que desde antes previam espécies de instrumentos de conformidade aos licitantes.

Neste sentido, é possível verificar que até mesmo nas mais simples formas de contrato com a administração pública, o município de Uberlândia se demonstra preocupado com a perpetuação de atos lesivos ao erário, estabelecendo aos seus fornecedores a necessidade de requisitos para habilitação que evitem a possibilidade futura de qualquer fraude, devendo a empresa ser idônea e adimplente, sendo que ainda após a contratação, pode o município fiscalizar para a efetiva execução da obra, mas determinando que é de responsabilidade da empresa fornecedora os ônus provenientes de qualquer ato lesivo à administração pública, ainda que não seja realizada fiscalização pelo município.

Perante tal análise, o programa de integridade está em total consonância com aquilo que prega a administração pública da cidade de Uberlândia, podendo haver sua implementação.

Necessário se faz, portanto, percebermos que o programa de integridade é um instrumento eficiente ao combate à corrupção sistêmica, agindo de forma preventiva e não repressiva nas organizações que o adote, para inibir que atos de corrupção, dentre outros considerados ilícitos no ordenamento jurídico, prosperem em um ambiente de ganâncias e egos elevados.

É notório que a corrupção é sistêmica e se inicia nas menores ações do cotidiano, mas é devido salientarmos que a essência destes atos é a mesma, onde o objetivo primordial é buscar a vantagem individual em detrimento da coisa comum.

Quando falamos nas organizações privadas, não é diferente, pois a pessoa jurídica, mesmo que possuindo personalidade, não se confundindo com seus membros, possui as suas ações realizadas por pessoas, que possuem em alguns casos possuem vontades egoístas e irracionais que não condizem com a vontade da organização, podendo realizar atos que não estão em conformidade com a legislação ou com as boas práticas administrativas.

Com isto, podemos verificar que o fim da corrupção e dos atos fraudulentos em organizações públicas e privadas é uma discussão que não se exaure facilmente, mas se torna notório que a utilização de todos os meios possíveis para coibir atos ilícitos é algo essencial para as entidades, estando presente, portanto, o programa de integridade não como forma de evitar, mas de dificultar ainda mais as práticas contrárias à administração pública.

Neste sentido, como verificado, o programa de integridade é um meio de combate à corrupção que não necessita de grandes investimentos das organizações privadas para sua implementação interna, pois a implementação de alguns dos seus instrumentos, como o incentivo à denúncia, implementação de um código de ética e participação da alta direção são ações simples, mas que possibilitam a implementação do *compliance* em micro e pequenas empresas de forma eficiente, sem gerar custos diametrais às organizações privadas.

Portanto, o *compliance* é um programa barato para o licitante implementar, mas possui imensa contribuição ao combate à corrupção, sendo constitucional em sua essência,

pois está em estrito acordo com os objetivos primordiais do constituinte brasileiro, dentre eles o desenvolvimento nacional e a moralidade e eficiência da administração pública.

Com isto, com os relevantes e públicos casos de corrupção que atormentaram o Brasil recentemente e geraram rombos sem parâmetros aos cofres públicos brasileiros, podemos perceber a necessidade de implementação de quantos meios forem possíveis para impedirmos o acontecimento de outros atos que possam afligir o país em tais dimensões, onde, assim como mencionado anteriormente, se a corrupção é sistêmica, devemos coibi-la, primordialmente, nos menores entes da administração pública, que são os municípios.

Como verificado, o município de Uberlândia, assim como a administração pública federal e estadual, deve licitar para poder contratar com as organizações privadas e, em conformidade com o que foi analisado, há preocupação do município com a fiscalização dos contratos firmados. Porém, a fiscalização custa e, nem sempre pode ser extensiva, podendo o *compliance* ser uma solução possível para tal problemática.

O programa de integridade permitirá que as organizações privadas, independentemente de fiscalização pública, realizem suas ações em conformidade estrita com a lei, possibilitando que a administração pública municipal não tenha gastos demasiados com a fiscalização extensiva, podendo financiar ações sociais que possam ter impacto mais relevante na vida de seus cidadãos.

Portanto, assim como verificado, a imposição do *compliance* como condição de habilitação no processo licitatório é inconstitucional, pois fere a isonomia da licitação pública, mas é plenamente possível e coerente com a constituição se for imposto ao licitante vencedor que, após iniciar a execução do contrato licitatório, em tempo hábil e proporcional, implemente o programa de integridade em sua estrutura.

Neste sentido, é possível, constitucional, razoável e até mesmo esperado, que a exemplo das legislações municipais pioneiras, o município de Uberlândia implemente cláusula impositiva de implementação do programa de integridade às organizações vencedoras dos certames públicos na fase de execução do contrato, pois além de fortalecer a moralidade da administração pública, será uma forma eficiente para o município impelir atos fraudulentos às licitações realizadas e tentar garantir, que o dinheiro público, realmente integre àquilo que é público.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisa que o programa de integridade, também denominado de *compliance*, é um termo relativamente novo no cenário brasileiro e mundial, sendo incerto na doutrina qual sua origem definitiva. Porém, no Brasil, o programa foi trazido pelo art. 41 do Decreto 8.420 de 2015, que visa regulamentar a Lei anticorrupção promulgada em 2013.

O texto do art. 41 do Decreto 8.420 de 2015 define que *compliance* é um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, incentivo à denúncia aos superiores e às autoridades competentes, com auditoria e efetividade dos códigos de ética da empresa para impedir desvios que gerem atos ilícitos praticados contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Neste sentido, o programa de integridade é um instrumento capaz de evitar diversas irregularidades, bem como em licitações públicas, que deve respeitar princípios constitucionais, como a isonomia e a ampla concorrência, que determina que todos podem concorrer em igualdade de condições nos certames públicos.

Tais princípios impedem que as pessoas jurídicas que não possuem o programa de integridade em sua estrutura possam ser inibidas de participarem dos certames, mas não impede que ele seja implementado após a realização do edital e da fase de julgamento, como uma obrigação do fornecedor vencedor da licitação de implementar mecanismos de combate a fraudes como o *compliance*.

Verifica-se que os enfrentamentos aqui analisados possuem uma contribuição tanto à administração pública, pela busca de sempre agir na estrita legalidade de aplicar as ferramentas de gestão em seu âmbito institucional e suas consequências burocráticas em sua implementação em cada fase do processo licitatório, bem como aos administradores privados, que além de buscarem analisar os benefícios que o programa de integridade irá inserir em sua empresa, frente aos custos que sua aplicação terá de suportar, verificando-se se possui compensação financeira e de governança em sua aplicação.

Com isto, pela análise realizada nos editais realizados pelo município de Uberlândia em 2019 e 2023, é possível concluir que o *compliance* está em conformidade com os interesses municipais e com suas condutas atuais para implementação, na fase de execução, de cláusula impositiva de programa de integridade para as pessoas jurídicas vencedoras dos processos licitatórios, por ser legal e constitucional, conforme o art. 37 da CF/88 e a Lei 8.666 de 1994, que visa a moralidade e eficiência da administração pública municipal, haja vista que tal implementação não necessita de promoção de gastos públicos, bem como auxiliará na redução sistêmica da corrupção, sem que necessite de fiscalização extensiva aos vencedores das licitações públicas, embora em razão do regime de transição as licitações municipais estão sendo regidas pelo antigo regime licitatório, impedindo a utilização de importantes mecanismos trazidos pela nova Lei 14.133/21 para controle da conformidade dos licitantes, principalmente na fase de habilitação.

REFERÊNCIAS

2011, p. 110.

ARGENTI, P. A. **Comunicação Empresarial: a construção da identidade, imagem e reputação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BARRETO, C. de A. T. **O *Criminal compliance* à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: EDB, 2014.

BARROSO, L. R.. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Decreto 8.420**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm> . Acesso em: 10 jun. de 2019.

BRASIL. Lei **4.717**. Brasília, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm#targetText=c\)%20as%20entidades%20de%20direito,Art.&targetText=Aplicam%2Dse%20%C3%A0%20a%C3%A7%C3%A3o%20popular,a%20natureza%20espec%C3%ADfica%20da%20a%C3%A7%C3%A3o.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm#targetText=c)%20as%20entidades%20de%20direito,Art.&targetText=Aplicam%2Dse%20%C3%A0%20a%C3%A7%C3%A3o%20popular,a%20natureza%20espec%C3%ADfica%20da%20a%C3%A7%C3%A3o.>)>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

BRASIL. Lei **8.666**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 07 de out. de 2019.

BRASIL. Lei **9.784**. Brasília, 1999. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

BRASIL. Lei **10.962**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.962.htm>. Acesso em: 10 jun. de 2019.

BRASIL. Lei **12.846**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 jun. de 2019.

BRASIL. Lei **14.133**. Brasília, 2021. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 13 jun. de 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Decreto 9.965**. Belo Horizonte, 1999. Disponível em: <https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/239777/decreto-9965-99>. Acesso em: 10 jun. de 2019.

CANDELORO, A. P.; RIZZO, M. B.; PINHO, V. **Compliance 360°**. 1. ed. São Paulo: Trevisan Editora, 2012.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 30. ed. São Paulo: Atals, 2016.

COIMBRA, M. de A.; MANZI, V. A. **Manual de Compliance**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

CUNHA, R. S.; SOUZA, R. Ó; **LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL: Lei 12.846/2013**. 2. Ed. Editora JusPodivm, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DROMI, J. R.. **La licitación pública**. Buenos Aires: Astrea, 1975.

DUTRA, L. Z.. **Compliance No Ordenamento Jurídico Brasileiro**. 1 ed. Juruá, 2018.

FÁBIO, A. C. **O que é compliance. E porque as empresas brasileiras têm aderido à prática**, 2017. Disponível em : <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/07/24/O-que-%C3%A9-compliance.-E-por-que-as-empresas-brasileiras-t%C3%AAm-aderido-%C3%A0-pr%C3%A1tica>>.
Acesso em: 10 jun. de 2019.

FRAGA, F; LEAL, A. A. M. T. L. **Impactos do *compliance* no planejamento tributário das empresas no Brasil**, 2018.

GLOECKNER, R. **Criminal compliance, lavagem de dinheiro e o processo de relativização do *nemotenus* se detegere: cultura do controle e política criminal atuarial**, 2014. Disponível em:
<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=70fc5f043205720a>> . Acesso em: 10 jun.de 2019.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NASH, L. L. **Ética nas empresas: Guia prático para soluções de problemas éticos nas empresas**. São Paulo: Makron Books, 2001.

ALMEIDA NETO, E. M. **Análise Crítica do Programa de Compliance previsto na Lei nº12.846/2013 (Lei Anticorrupção)**. 2018. Disponível em :
<<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,analise-critica-do-programa-de-compliance-previsto-na-lei-no-128462013-lei-anticorruptao,590389.html>>. Acesso em: 10 jun. de 2019.

PIRONTI, R. **Exigência de *compliance* nas contratações com o poder público é constitucional**, 2018. Disponível em : <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-03/pironti-constitucional-exigir-compliance-contratacoes-publicas>>. Acesso em: 26 de ago. de 2019.

PRODAUB. **Consulta de Licitações**, 2019. Disponível em
:<<http://weblicitacoes.uberlandia.mg.gov.br/weblicitacoes/f/n/licitacoescon?evento=y&descricaoEmpresaLicitacao=1>>. Acesso em: 12 de nov. de 2019.

PRODAUB. **Consulta de Licitações**, 2023. Disponível em
:<<http://weblicitacoes.uberlandia.mg.gov.br/weblicitacoes/f/n/licitacoescon?evento=y&descricaoEmpresaLicitacao=1>>. Acesso em: 13 de jun. de 2023.

SANTOS, R. dos. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional**, 2010. Disponível em:
<https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/compliance_ferramenta_mitigacao.pdf>. Acesso em: 10 jun. de 2019.

LEGIS, T. **O que é licitação?**, 2016. Disponível em :
<<https://triunfolegis.jusbrasil.com.br/artigos/400609269/o-que-e-licitacao>>. Acesso em: 07 de out. de 2019.