

Briefing: Programa de Integridade e Garantias de Execução nas Contratações Públicas

Sumário Executivo

Este documento sintetiza as diretrizes e análises técnicas acerca da implementação de programas de integridade (*compliance*) e a operacionalização das garantias de execução no âmbito das licitações e contratos administrativos, conforme a Lei nº 14.133/2021. O foco central reside na transição de uma cultura meramente reativa para um modelo preventivo, onde a probidade é exigida tanto da Administração Pública quanto dos entes privados contratados. Os pontos críticos incluem a obrigatoriedade de programas de integridade em contratos de grande vulto, a utilização do *compliance* como critério de desempate e atenuante em sanções, e o detalhamento técnico das cinco modalidades de garantia de execução.

1. O Programa de Integridade (Compliance)

O programa de integridade é definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de uma empresa focados em auditoria, incentivo à denúncia e aplicação efetiva de códigos de ética.

Objetivos Principais

- **Prevenção e Detecção:** Identificar atos ilícitos e fraudes antes ou durante sua ocorrência.
- **Saneamento:** Corrigir vícios e desvios lesivos à governança pública.
- **Mitigação de Riscos:** Reduzir danos sociais e ambientais e perdas financeiras.
- **Cultura Organizacional:** Fomentar a honestidade e a probidade no ambiente empresarial.

Requisitos Técnicos e Avaliação

Para ser considerado efetivo, o programa deve incluir:

- **Canais de Denúncia:** Garantia de anonimato e proteção ao denunciante.
- **Auditoria Externa:** Verificação independente de entradas e saídas de recursos para evitar o destino de verbas para propinas.
- **Comprometimento da Alta Administração:** Apoio inequívoco da direção da empresa às normas éticas.

- **Normatização Federal:** A Controladoria-Geral da União (CGU) e outros órgãos de controle interno são responsáveis por regulamentar os critérios de avaliação desses programas.

Obrigatoriedade e Aplicação Prática

- **Contratos de Grande Vulto:** Em obras e serviços com valor superior a aproximadamente **R\$ 262 milhões**, o edital deve obrigatoriamente prever a implementação do programa de integridade pela empresa em até seis meses após a celebração do contrato.
- **Critério de Desempate:** O desenvolvimento de um programa de integridade é utilizado como critério de desempate entre licitantes, após esgotados os critérios de preço e desempenho prévio.

2. Ética, Moralidade e Normas Principiológicas

A análise destaca que o Direito não se resume a normas-regra (leis escritas e decretos), mas é sustentado por normas principiológicas (legalidade, impessoalidade, moralidade).

- **A Ética no Serviço Público:** O servidor não deve decidir apenas entre o legal e o ilegal, mas entre o honesto e o desonesto. A conduta privada do agente público reflete na imagem da Administração.
- **Limitação do Poder da Maioria:** Princípios éticos e direitos naturais servem como freios contra atrocidades que possam ser legalizadas por "normas-regra" temporárias ou tiranos (exemplificado historicamente pelo período do nazismo).
- **Reconhecimento de Direitos:** A Administração deve pautar-se pela ética de reconhecer direitos óbvios (como férias ou indenizações por danos causados pelo Estado), evitando a judicialização desnecessária de direitos indisponíveis.

3. Sanções Administrativas e Dosimetria

A aplicação de penalidades deve ser proporcional e individualizada, considerando a natureza e a gravidade da infração.

O Papel do Programa de Integridade nas Sanções

1. **Atenuante Genérica:** A implementação ou aperfeiçoamento de programas de integridade funciona como uma circunstância atenuante na dosimetria da pena.
2. **Condição de Reabilitação:** Para empresas sancionadas por atos fraudulentos (conforme art. 155, incisos VIII a XII da Lei 14.133), a implementação de um programa de integridade é **condição obrigatória** para a reabilitação e retorno à possibilidade de licitar.

Acúmulo de Responsabilidades

Uma fraude em licitação pode desencadear incidências múltiplas de normas punitivas:

- Lei de Licitações (sanções contratuais e impedimento).
- Lei Anticorrupção (multas sobre o faturamento).
- Lei de Improbidade Administrativa.
- Esfera Penal (crimes licitatórios).

4. Garantias de Execução

As garantias visam assegurar o fiel cumprimento do contrato e o pagamento de multas ou indenizações devidas à Administração.

Modalidades de Garantia

Abaixo, as características das modalidades admitidas:

Modalidade	Características Principais
Caução em Dinheiro	Depositada em conta específica com correção monetária (ex: conta na Caixa Econômica Federal).
Títulos da Dívida Pública	Devem ser emitidos de forma escritural (eletrônica) e registrados no sistema SELIC ou em centrais de custódia.
Títulos de Capitalização	Devem ser de pagamento único com resgate total. Podem ser estruturados como instrumento de garantia específica.
Fiança Bancária	Carta emitida por instituição financeira autorizada pelo Banco Central, onde o banco assume a obrigação em caso de inadimplemento.
Seguro-Garantia	Apólice emitida por seguradora. É a modalidade mais usual no mercado por ter menor impacto no custo da proposta.

Regras Específicas do Seguro-Garantia

- **Vigência do Prêmio:** A apólice permanece em vigor mesmo que o contratado não pague o prêmio à seguradora, protegendo o interesse público. Recomenda-se que o edital exija cláusula expressa sobre isso.

- **Cláusula de Retomada (Step-in Rights):** Em obras de engenharia, a seguradora pode assumir a execução do contrato em caso de inadimplemento do contratado original, podendo subcontratar a conclusão da obra.

Garantias Adicionais e Técnicas

- **Garantia Adicional para Preços Baixos:** Exigida quando a proposta é inferior a 85% do valor orçado pela Administração. A garantia será a diferença entre o valor da proposta e os 85% do orçamento.
- **Pagamento Antecipado:** Só é permitido excepcionalmente se gerar economia ou for condição de mercado. Exige-se, geralmente, garantia de 100% do valor antecipado.
- **Garantia Técnica:** Difere da garantia de execução; refere-se à garantia de fabricação/assistência técnica (ex: 5 anos para solidez de obras de engenharia, conforme Código Civil).

5. Insights Práticos sobre Gestão de Contratos

- **Rescisão vs. Punição:** A rescisão contratual não é uma sanção em si, mas uma consequência do inadimplemento. É possível punir uma empresa e manter o contrato se a rescisão for prejudicial ao interesse público (ex: obra 90% concluída).
- **Planejamento de Manutenção Predial:** Contratos de manutenção exigem assinatura prévia do instrumento contratual para que a empresa possa ser acionada. A recusa em assinar o contrato após a ata de registro de preços constitui ilícito passível de processo punitivo e convocação do segundo colocado.
- **Vícios Ocultos:** A Administração pode se valer do Código de Defesa do Consumidor e do Código Civil (prazo decenal de 10 anos) para responsabilizar contratados por defeitos que só se manifestam longo tempo após a entrega de bens duráveis.