

# Cartilha sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos {Lei n<sup>o</sup> 14.133/2021}



UNCAC: HÁ 20 ANOS  
UNINDO O MUNDO  
CONTRA A CORRUPÇÃO





# Cartilha sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n<sup>o</sup> 14.133/2021)



## Ficha técnica

Elaboração

**André Castro Carvalho**

Supervisão técnica

**Eduardo Pazinato**

Revisão Técnica

**Eduardo Pazinato**

**Luis Gustavo Cardoso**

Traduções para o espanhol e o inglês

**Luis Gustavo Cardoso**

**Maitê Alegre Gonzalez**

Equipe

**Elena Abbati**, Diretora do UNODC no Brasil  
**Nivio Nascimento**, Coordenador da Unidade  
Estado de Direito do UNODC

**Eduardo Pazinato**, Coordenador da Área de  
Corrupção e Integridade do UNODC

**Chantal Castro**, Oficial de Projeto do UNODC

**Luis Gustavo Cardoso**, Oficial de Projeto do  
UNODC

**Tarsila Schorr**, Assistente de Projeto do  
UNODC

**Álvaro Amyuni**, Estagiário do UNODC

**Maitê Alegre Gonzalez**, Estagiária do UNODC

O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente as opiniões ou políticas do UNODC, Estados Membros ou organizações contributivas, nem implica qualquer endosso. Este documento não foi formalmente editado. As designações utilizadas e a apresentação do material contido nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas no que se refere ao status legal de qualquer país, território, cidade ou zona, ou das suas autoridades, ou relativo à delimitação das suas fronteiras ou limites.

## Sumário

<b>1. Mapeamento dos Atos Normativos Aplicáveis.....</b>	<b>8</b>
<b>2. Determinação da Necessidade de Implementação de Programas de Integridade nas Contratações Públicas.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Análise dos Riscos de Integridade na Fase Interna da Contratação.....</b>	<b>10</b>
<b>4. Monitoramento do Contrato na Fase de Execução.....</b>	<b>14</b>

A análise das legislações estaduais (26 Estados e DF) sobre compliance em conjunto com as informações colhidas nas visitas técnicas e nos diálogos estabelecidos ao longo do ano de 2022 com diversas Controladorias-Gerais Municipais e Estaduais e/ou Tribunais de Contas dos Estados (RS, PR, DF, ES, SP, MG e CE), assim como com a Presidência do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) e com a da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) dão conta de que o único fator de risco considerado para a exigência ou não de um programa de integridade é o valor da aquisição/contratação.



Desde a sua implementação na legislação fluminense de 2017, esse parâmetro vem se repetindo e sendo o único na análise de riscos de integridade por parte dos legisladores. Não obstante, existem outros elementos que podem servir para a estruturação de um critério multifatorial de riscos de integridade nas compras e contratações públicas. Uma parametrização multifatorial é uma abordagem baseada em riscos (ABR) que se constitui, nesse caso, em uma ferramenta de gestão de riscos de integridade à disposição do gestor público brasileiro, em linha com as melhores práticas internacionais e mais consentânea com a complexidade da vida no século XXI.

Considerando-se a essa premissa, reforçada pelo cotejo das diretrizes extraídas da novel Lei Federal no 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), entende-se como possível a análise dos riscos

de integridade nas contratações públicas na fase interna e na sua fase de execução.

No primeiro caso, quando do estudo da contratação a ser realizada e da elaboração do edital (quando houver), é possível fazer uma análise combinando diversos fatores de riscos de integridade que poderiam ensejar a introdução de uma cláusula contratual que exija ou não a implementação de programas de integridade após a assinatura do contrato, no segundo caso. Esses fatores de risco serão mais bem delineados adiante e, instrumentalizados por meio de uma planilha, de modo que possa servir como ferramenta de gestão para mapeamento de riscos de integridade nas contratações públicas realizadas no Brasil, para além do necessário critério do valor do bem ou do serviço a ser contratado.

Por fim, é importante que, ao se estabelecerem critérios de avaliação de programas de integridade, seja considerado o perfil do contratante, em especial em se tratando de micro e pequenas empresas, com critérios mais relativizados em relação à comprovação do referido programa. Caso contrário, isso pode colidir com outras legislações específicas, como a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), que incentiva a participação das micro e pequenas empresas nas contratações públicas.



Baixe a planilha navegável lendo o QR Code ao lado ou **clicando aqui**.



## MAPEAMENTO DOS ATOS NORMATIVOS APLICÁVEIS

**Determinação das leis aplicáveis:** recomenda-se observar nas licitações e contratações envolvendo a Administração Pública, em especial a Lei nº 14.133/2021. Em se tratando de riscos de integridade, é importante que também seja levada em consideração a Lei nº 12.846/2013 e eventuais leis estaduais que venham a tratar do assunto.



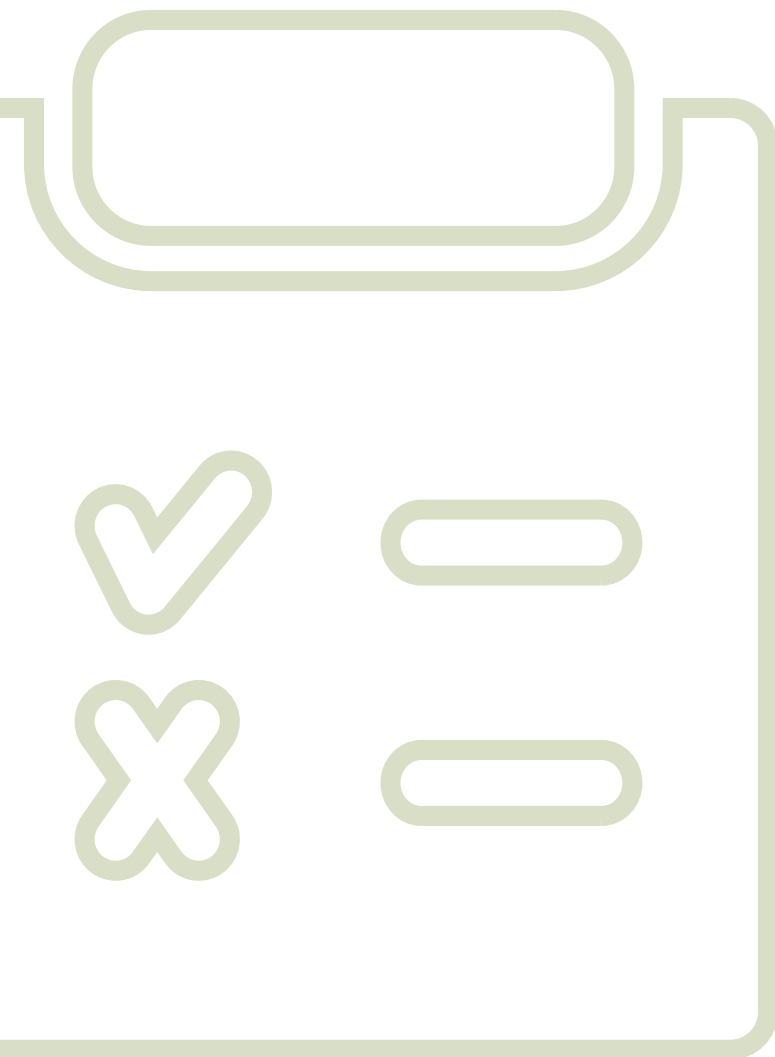


## DETERMINAÇÃO DA NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

- 2.1.** Recomenda-se verificar se existe obrigatoriedade normativa para a implementação do programa de integridade para o contrato administrativo em questão. Como destacado acima, o critério geralmente é o valor da contratação, mas é possível que entes federativos comecem a legislar e incluir critérios multifatores, tais como os ora propostos.

Recomenda-se verificar, ainda, se existe alguma obrigação acessória no tocante à integridade, a exemplo do Estado do Espírito Santo, onde os fornecedores devem aderir ao Código de Ética conforme estabelecido pela Lei Estadual nº 10.793/2017.

## ANÁLISE DOS RISCOS DE INTEGRIDADE NA FASE INTERNA DA CONTRATAÇÃO



- 3.1.** Recomenda-se adotar critérios que permitam analisar e avaliar os riscos de integridade na fase interna das contratações públicas. Recomenda-se a realização da avaliação **antes** do certame licitatório e durante a concepção da contratação pelos órgãos interessados.
- 3.2.** A análise avalia os riscos em tese na contratação, e não de um contrato em específico já formalizado – esse tipo de análise ficará para um momento posterior. Trata-se, dessa maneira, de uma etapa *ex ante* da contratação, comumente associada à fase interna da licitação.
- 3.3.** Recomenda-se que a avaliação ocorra antes da realização do certame licitatório - ou da contratação direta, quando for o caso. É muito importante que a avaliação seja baseada em risco, uma vez que a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade acarreta diversos custos para as empresas que queiram participar da contratação, e ela só se justifica se for um mecanismo eficiente de controle para prevenir a materialização de riscos de integridade.

**3.4.** A análise pode se pautar pelos seguintes fatores de riscos:

**3.4.1. Objeto da contratação:** determinados objetos para a contratação são empiricamente mais propícios para riscos de integridade. Exemplos típicos são os contratos de

- i. fornecimento de material hospitalar;
- ii. merenda escolar;
- iii. uniformes escolares;
- iv. obras públicas;
- v. resíduos e coleta de lixo;
- vi. fornecimento de mão de obra;
- vii. medicamentos e vacinas;
- viii. publicidade;
- ix. serviços de TI;
- x. consultorias em geral, dentre outros que podem ser customizados de acordo com a realidade local. Nesses casos, recomenda-se atribuir um nível maior de risco.

**3.4.2. Valor:** o valor determina, objetivamente, a partir de qual vulto a implementação do programa de integridade se torna obrigatório. Ademais, caso inexistir lei determinando a implantação de programa de integridade, o

órgão contratante poderia estimar um valor a partir do qual ele entende que a contratação se torna de alto risco (por exemplo, R\$ 3 milhões).

**3.4.3. Local de execução:** recomenda-se dar maior atenção aos contratos administrativos que forem executados em regiões de fronteiras ou de alto risco de integridade (por exemplo, onde os mecanismos de controle forem menos robustos ou onde já tiverem sido constatadas irregularidades envolvendo corrupção ou lavagem de dinheiro em maior frequência). A dispersão geográfica da prestação do serviço, fornecimento de bem ou execução de obra (isto é, realizada em muitas localidades) acarreta maiores riscos.

**3.4.4. Condições de pagamento:** em alguns contratos, se houver algum montante considerável a ser faturado de início, poderá ser considerada uma situação de alto risco. O adiantamento, nesses casos, tem o potencial de ser utilizado como valores relativos à corrupção.

**3.4.5. Frequência de contratação:** quanto maior a frequência que é realizada

determinada modalidade de contratação, maior será também a experiência e familiarização dos órgãos de controle com tal tipo de serviço ou objeto, bem como a obtenção de dados que ajudarão a mapear os riscos de integridade. Nesse sentido, o risco diminui a medida que a frequência de determinadas compras cresce.

**3.4.6. Possibilidade de subcontratação:**

principalmente no caso de obras públicas, a subcontratação pode fazer com que outras partes passem a interagir com a administração pública incidentalmente, aumentando os riscos de corrupção.

**3.4.7. Modalidade da licitação:**

há maiores riscos de integridade para contratação direta (dispensa e inexigibilidade), sobretudo por aumentar o nível de discricionariedade do administrador público em tais contratações.

**3.4.8. Presença de recursos federais na contratação:**

no nível federal, existem outros órgãos de controle (Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, por exemplo), que podem

aumentar o *accountability* na contratação e, portanto, atenuar o seu risco de integridade.

**3.4.9. Duração da contratação:**

quanto maior é a duração do contrato, maior também é a probabilidade para a celebração de aditivos e discussões acerca de reequilíbrio econômico-financeiro. Com isso, um prazo mais longo da contratação aumentaria o risco. O órgão pode estabelecer que contratos acima de um período “x” passam a ser considerados como fator de risco.

**3.4.10. Condição de consórcio (art. 15 NLLCP):**

a condição de consórcio, prevista expressamente no art. 15 da Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas (NLLCP), gera menores riscos de formação de cartel nas licitações, justamente por estimular que concorrentes e outros *players* se unam, de maneira formal, para poder prestar o respectivo serviço eficientemente.

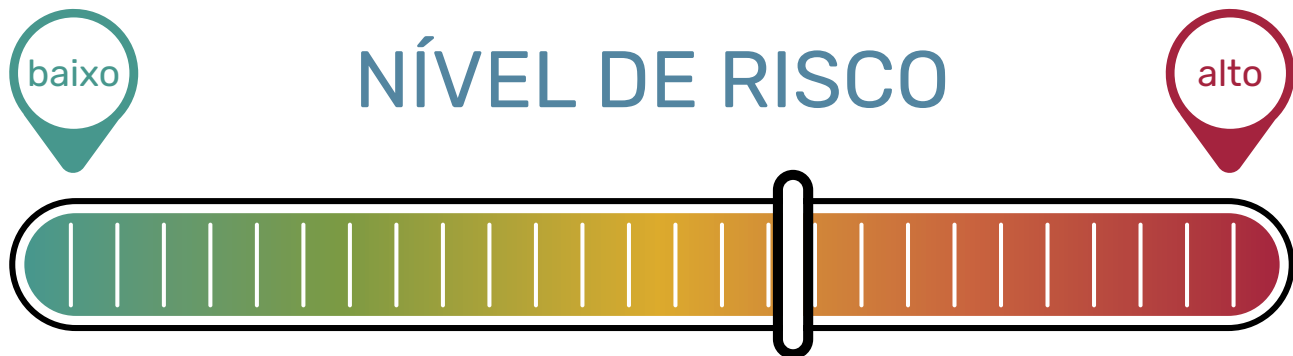
**3.4.11. Caracterização como bens de luxo (art. 20):**

a Lei nº 14.133/2021 é restritiva com a contratação de bens de luxo, vedando tal prática. No entanto,

existem bens que a depender do seu valor e uso podem ser considerados como bens de luxo, como veículos de alto valor, por exemplo, o que pode levar a um aumento do grau de risco.

**3.4.12. Contrato de concessão ou permissão de serviços públicos:** tais contratações serão sempre de alto risco por representarem, geralmente, contratações de grande vulto, de longo prazo, e de objetos de alta complexidade.

**3.5. Fixação do nível de risco:** a partir da valoração dos critérios mencionados, será atribuído um nível de risco para a contratação. Para se chegar a uma contratação de alto risco, poderá ser definida uma “régua”: se atingido determinado valor, ela passa a ser considerada de alto risco. Nesse caso, isso poderá fundamentar que sejam feitas exigências adicionais, como, por exemplo, a necessidade de implementação de um programa de integridade como cláusula contratual a fim de mitigar os riscos inerentes de integridade da contratação.



## MONITORAMENTO DO CONTRATO NA FASE DE EXECUÇÃO

**4.1.** Realizada a licitação, não poderá haver nenhuma restrição ao licitante vencedor em razão de qualquer fator de risco, a fim de evitar questões relativas a ilegalidades. Poderá, no entanto, ser realizada uma **supervisão baseada em risco** para que o contratado seja monitorado com maior ou menor reforço, inclusive para a comprovação da efetividade do seu programa de integridade.

**4.2.** A análise de risco do contrato é uma análise *ex post*, que ocorre necessariamente **depois** da licitação, na **fase de execução contratual**. A análise de risco do contrato poderá se pautar pelos seguintes critérios:

**4.2.1. Beneficiários finais identificados:** se não for possível ao contratante saber quem são todos os beneficiários finais envolvidos na pessoa jurídica, ou seja, as pessoas naturais por trás das estruturas societárias (como, por exemplo, com acionistas sendo empresas offshores em locais como paraísos fiscais), esse será um fator de risco a ser considerado. É importante o órgão se valer do conceito extraído do art. 8º da IN RFB nº 1.863/2018.

**4.2.2. Mídia adversa:** entende-se como mídia adversa quaisquer notícias desabonadoras que envolvam atos de violações à integridade (como corrupção, fraude, lavagem de dinheiro, cartéis etc.) em relação ao contratado. Os sites de busca permitem parametrizar nome e CNPJ de entidades associados a tais termos



para que sejam gerados alertas quando da sua ocorrência.

**4.2.3. Condição de Pessoa Politicamente Exposta (PEP)** ou familiar ou agente do órgão – relacionamento com o órgão: a condição de PEP ou familiar de PEP pode representar maior risco à contratação pelo risco do uso da influência política na execução do contrato; ademais, se houver familiares envolvidos na contratação, seja de PEPs ou de pessoas responsáveis pelo procedimento, isso aumenta o risco de conflito de interesses.

**4.2.4. Doação para campanha eleitoral por parte de sócios:** se houver registros no Tribunal Superior Eleitoral de que algum dos sócios ou acionistas tenha feito doação eleitoral para o detentor de mandato eletivo que tenha ascendência sobre o órgão, recomenda-se levar em consideração.

**4.2.5. Existência de processo administrativo ou judicial:** se houver registros de processos administrativos ou judiciais que envolvam ilícitos conexos com quebras de integridade, ainda que não

haja condenação, recomenda-se tratar essa informação como alto risco.

**4.2.6. Programa de integridade já implementado:** a existência prévia de um programa de integridade, sem a necessidade de implementação posterior, reduz o risco de integridade das contratações e no relacionamento durante a execução do contrato.

**4.2.7. Experiência prévia negativa:** se o órgão já tiver experiência prévia executando obras e serviços com aquele contratado, eventuais questões desabonadoras, como inexecução parcial, obras paralisadas, excesso de termos aditivos ou práticas questionáveis que se tenha informação no passado, também devem ser consideradas como alto risco.

**4.2.8. Certificações ou selos de conformidade:** se o contratado possuir certificações relacionadas à integridade, como a ISO 37001 ou ISO 37301, ou então selos como o Selo Pró-Ética, da Controladoria-Geral da União (CGU), e Selo Mais Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária, Abastecimento

(MAPA), recomenda-se considerar tal fato como um redutor de riscos.

**4.2.9. Lista restritiva:** se o contratado tiver em alguma lista restritiva (não impeditiva da contratação), ou então estiver estado em alguma lista restritiva nos últimos cinco anos, isso pode elevar o grau de risco.

**4.2.10. Mudanças constantes nos CNAEs:** se nos últimos anos o contratado tiver alterado o CNAE da empresa com certa frequência, isso pode representar que a empresa não detém atividade operacional necessária para aquela prestação (por exemplo, na pandemia muitas empresas passaram a ter CNAEs específico de venda de produtos médicos de maneira muito recente) e, portanto, pode aumentar o risco de quebras de integridade.

**4.3. Classificação de risco do contrato:** a partir da valoração dos critérios mencionados, será atribuído um nível de risco para o contrato. O contrato de alto risco não comprometerá os direitos do licitante vencedor, mas ensejará ações de supervisão mais robustas em relação ao programa de integridade implantado ou a ser implantado (por exemplo, auditorias mais detalhadas em relação a alguns processos de integridade, ateste para pagamentos por mais agentes públicos, visitas “in loco” do contratado quando possível etc.). Outra medida para analisar a documentação do programa de integridade, nos casos de alto risco, seria o emprego de algum “robô” que verifique plágio nos códigos ou políticas enviadas, pois isso revela falta de compromisso da empresa com a efetiva implementação da integridade.



Baixe a planilha navegável lendo o QR Code ao lado ou **clicando aqui**.











Escritório das Nações Unidas  
sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil  
+55 (61) 3204-7200  
<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/>  
Ed. Serra Dourada, sl. 410-418 SCS Quadra 2, Brasília/DF



