

Integridade nas contratações públicas: quando a norma não é suficiente

19/06/2026

Não há novidade em afirmar que as contratações públicas representam um dos campos mais suscetíveis a desvios de recursos no exercício da função administrativa. Preocupante é, de certo modo, constatar que a produção normativa — que no Brasil nunca se mostrou escassa — tem sido insuficiente para alterar, de forma estrutural, todo esse quadro.

Considerando a hipertrofia legislativa brasileira, a questão que se impõe anda ao largo de insuficiência de normas, sejam elas de quaisquer níveis. Na verdade, o problema passa a ser outro, isto é, a ausência de cultura quanto às práticas que conduzam à implementação de políticas de integridade nas contratações. E cultura, ao contrário de norma, não se publica no *Diário Oficial*.

No relatório intitulado *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026*¹, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) avalia e compara os sistemas de integridade pública de 62 países membros e parceiros. O Brasil, embora não seja um membro pleno da OCDE, possui o status oficial de “Parceiro-Chave” e está incluído no estudo do relatório.

No que se refere à integridade nas contratações públicas, o diagnóstico é bem direto: falhas de integridade impõem custos que vão muito além do superfaturamento pontual. Estimativas citadas no relatório indicam que entre 8% e 25% do investimento público global tende a ser perdido por decorrência da má gestão e da prática de atos de corrupção (um mal que, no Brasil, ousa ser bastante corriqueiro).

Na União Europeia, o custo acumulado do risco de corrupção nas compras públicas entre 2016 e 2021 foi estimado em aproximadamente 29,6 bilhões de euros. Os custos indiretos — erosão da confiança nas instituições, redução da competitividade de mercado e barreiras ao investimento estrangeiro — são ainda mais difíceis de quantificar.

Relatório mapeia riscos ao longo de todo o ciclo contratual

Na fase pré-licitatória, nos acordos informais, nas especificações direcionadas e no uso injustificado de procedimentos não competitivos.

Já na fase de seleção, colusão entre licitantes e conflito de interesses na avaliação das propostas. Por fim, na fase de execução, entrega abaixo do padrão, cumplicidade com fiscais e emissão de faturas por serviços não prestados.

Quem conhece a dinâmica das contratações brasileiras reconhecerá, sem muito esforço, cada um desses padrões. E o conhecimento vem não como hipóteses teóricas, mas como irregularidades reiteradamente identificadas pelos órgãos de controle interno e, sobretudo, externo.

A recomendação da OCDE sobre contratações públicas, em seu princípio de integridade, formula quatro exigências aos governos: 1) adotar padrões elevados para todos os envolvidos no ciclo contratual; 2) adaptar ferramentas gerais de integridade às especificidades das contratações; 3) desenvolver programas de capacitação para a força de trabalho e 4) estabelecer requisitos de controles internos, programas de conformidade e combate à corrupção para os fornecedores.

Cada uma dessas exigências tem um destinatário preciso – e ele não está na ponta operacional do processo. Está no topo da hierarquia.

É aqui que o diagnóstico da OCDE converge, de forma precisa, com o que a Lei nº 14.133/2021 atribuiu à alta administração dos órgãos públicos brasileiros. O parágrafo único do artigo 11 é



categórico: a alta administração é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos. Não se trata de uma atribuição consultiva, mas sim de uma obrigação legal de resultado.

De igual modo, o artigo 169 da Lei nº 14.133/2021 envolve a alta administração no controle de todas as etapas da contratação pública, priorizando políticas de integridade e dinamizando a estratégia àqueles que possuem a função administrativa de planejar. Embora o conceito de alta administração varie de acordo com as especificidades de cada entidade contratante, há, independentemente do tamanho da estrutura funcional, uma imperiosa necessidade de o planejamento estratégico ser protagonizado pelos agentes administrativos que têm a função de decidir.

A norma não diz que o dirigente deve apoiar as contratações: diz que é responsável por governá-las. E governar, nesse contexto, inclui, inevitavelmente, a dimensão cultural.

A OCDE observa que 85% dos países membros estabeleceram princípios de integridade para a força de trabalho responsável pelas contratações, frequentemente inseridos em códigos de conduta gerais. Contudo, o relatório adverte: um código genérico pode deixar ambiguidades quanto à sua aplicação específica ao contexto das compras públicas, o que levou países como Coreia do Sul e Grécia a adotarem códigos de conduta próprios para a área.

A advertência é relevante. No Brasil, a tendência de tratar a integridade como um valor abstrato, sem ancoragem nos processos concretos de trabalho, é precisamente o que transforma boas intenções em letra morta.

A Controladoria-Geral da União², quando aborda a gestão de riscos para a integridade pública, é assertiva nesse ponto: a integridade pública é uma resposta comportamental à corrupção, focada não em tratar suas consequências, mas, fundamentalmente, em evitar ou prevenir sua ocorrência. Essa abordagem pressupõe incorporar objetivos de integridade às práticas de controle interno e gestão de riscos já existentes — o que, por sua vez, pressupõe que tais práticas existam e funcionem. E [aqui](#), novamente, o fio condutor retorna à alta gestão.

A Lei nº 14.133/2021 exige que o ambiente íntegro seja promovido, não apenas proclamado. Promover implica capacitar os agentes de contratação, assegurar a independência das linhas de controle, estabelecer canais de comunicação claros sobre expectativas de conduta e, sobretudo, demonstrar, pelas próprias decisões, que desvios têm consequências.

Nenhuma dessas ações nasce espontaneamente da estrutura burocrática. Todas dependem de uma liderança que as tome como responsabilidade própria e não como encargo delegável ao setor jurídico ou à auditoria interna.

O relatório da OCDE confirma o que a experiência brasileira já demonstrou repetidamente: normas criam condições; culturas, determinam resultados. A Lei nº 14.133/2021 construiu um dos marcos normativos mais sofisticados já produzidos pelo legislador brasileiro na seara das contratações.

O que falta, agora, é que a alta administração dos órgãos públicos se reconheça – e aja – como a principal construtora do ambiente em que essa lei se tornará, ou não, realidade. Cada omissão nesse papel envia uma mensagem para toda a organização. E mensagens, como as normas, têm consequências.

Referências:

[1] OCDE (2026), *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2026: Harnessing the Integrity Advantage*, OECD Publishing, Paris, [aqui](#).

[2] CGU (s.d.), *Riscos para a Integridade*, Controladoria-Geral da União, Governo do Brasil, [aqui](#).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-19/integridade-nas-contratacoes-publicas-quando-a-norma-nao-e-suficiente/>