

A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação

NATALIA DE MELO LACERDA

Resumo: Este artigo tem como objetivo avaliar a necessidade de adoção dos programas públicos de integridade como ferramenta para prevenir os cartéis em licitação. A análise parte do pressuposto de que os instrumentos já existentes de auditoria interna não eliminam a possibilidade de instituição dos programas públicos de *compliance*. Além disso, defende-se que, ante a interface das políticas anticorrupção e de promoção da concorrência, os programas públicos de integridade devem endereçar as questões concorrenciais, com o objetivo de criar e embasar ações e diretrizes mais específicas para os agentes públicos, voltadas ao combate e prevenção aos cartéis em licitação. Conclui-se que ações contempladas nos programas de integridade têm o potencial de fomentar a cultura de integridade, mediante a introdução de lembretes ativos, consistentes e constantes a serem dirigidos aos agentes públicos especificamente quanto aos fatores para a colusão entre concorrentes e seus indícios.

Palavras-chave: Programa público de integridade. Política anticorrupção. Política de promoção da concorrência. *Compliance*. Cartel em licitação.

The emergence of public compliance programs as tool to prevent bid rigging in public procurement

Abstract: The purpose of the current study is to assess whether public compliance programs are necessary to prevent bid rigging in public procurement. The analyses take in account the previous existence of internal control in Public Administration and its impacts on public compliance programs. It is assumed that the given interface between anti-corruption and anti-competitive policies entail a holistic approach to corruption and anti-competitive behaviors for both public

Recebido em 13/8/18

Aprovado em 16/1/19

organizations and competition authorities. This correlation implies that public compliance programs must be designed to detect red flags in public procurement as to result in consistent and specific guidelines for public servants regarding cartel and its red flags.

Keywords: Public compliance program. Anti-corruption policy. Competitive policy. Compliance. Bid riggings.

Introdução

Nos moldes da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2017a]), a exploração direta da atividade econômica pelo Estado é exceção (art. 173). Por conseguinte, grande parte dos objetivos relacionados à missão institucional da administração pública e à prestação dos serviços públicos dependerá necessariamente da contratação de obras, bens e serviços no mercado. Além disso, diante da determinação constitucional feita pelo inciso XXI do *caput* do art. 37 da CRFB, por regra, a contratação será precedida de licitação pública, destinada a assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes.

Nesse sentido, em um orçamento da ordem de R\$ 3,57 trilhões (BRASIL, [2018a]), é bastante significativo o volume de recursos públicos transferidos para os agentes privados por meio das licitações públicas. Na verdade, pesquisas apontam que as compras governamentais representaram, no período de 2006 a 2012, uma média de 13,8% do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2014). Porém, parte vultosa desses recursos públicos é afetada pelos cartéis em licitação, principalmente diante do sobrepreço e da baixa qualidade dos produtos a serem ofertados à sociedade. Outrossim, os casos recentes investigados no contexto da Operação Lava Jato e apurados também no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE..., 2017) deixam evidentes os potenciais danos econômicos, os abalos à estrutura de competição e, em última instância, os prejuízos para a confiança pública provocados pelos cartéis em licitação.

Questões como essas têm fomentado a preocupação da sociedade e dos órgãos de controle em fortalecer a governança da coisa pública, buscando instrumentos cada vez mais eficazes na mitigação das vulnerabilidades da administração pública à corrupção. Com esse propósito, foi instituído pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017b), o Programa Público de Integridade no âmbito dos órgãos e das

entidades da administração pública federal. Trata-se, assim, de assimilar, na esfera pública, a ideia de *compliance* privado, atualmente muito em voga diante da edição da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, [2015d]), também denominada Lei Anticorrupção.

A regulamentação do instrumento foi feita por meio da Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2018c), do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Todavia, a norma não trouxe qualquer diretriz específica do órgão para abordar a política de prevenção dos cartéis em licitação nos planos de integridade. Diante disso, o presente artigo pretende avaliar a necessidade da adoção de programas públicos de integridade para o combate a cartéis de licitação no país. Entretanto, antes de abordar diretamente o tema, é importante também examinar qual a racionalidade da implementação dos programas públicos de integridade, considerando-se a subordinação da administração pública aos sistemas de controle.

Com o objetivo de desenvolver o tema proposto, o artigo será dividido em quatro partes. A primeira tratará dos reflexos da edição da Lei nº 12.846, de 2013, para a disseminação dos programas públicos de integridade. A segunda questionará a necessidade de implementação desses programas, tendo em vista a existência do sistema de controle interno na administração pública. A terceira parte buscará estabelecer as interfaces entre as políticas anticorrupção e de promoção da concorrência, para demonstrar a necessidade de abordá-las de modo transversal. A quarta parte versará sobre as possíveis contribuições dos programas públicos de integridade para a prevenção de cartéis em licitação, bem como sobre as limitações para a efetividade desses programas.

1 Lei anticorrupção: motor dos programas de integridade no Brasil

No Brasil, a implementação dos programas de integridade (*compliance*) foi amplamente incentivada a partir da edição da Lei nº 12.846, de 2013, também denominada Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa. A referida lei teve como um dos principais objetivos a instituição do regime de responsabilização objetiva civil e administrativa para a pessoa jurídica, de modo a atender as prescrições transnacionais já previstas nas Convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) (2003, art. 26) (NAÇÕES UNIDAS, [200-]), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (1997, art. 2º e art. 3º, § 2º) (BRASIL, 2000) e de Palermo (2000, art. 10) (BRASIL, 2004).

Antes da edição do marco normativo anticorrupção, a responsabilização por atos de corrupção centrava-se de modo preponderante na pessoa física, principalmente na figura dos agentes públicos. Todavia, a partir da edição da Lei Anticorrupção, o ordenamento passou a prever a possibilidade de responsabilização objetiva da pessoa jurídica de modo independente da responsabilização individual e pessoal dos diretores, dos administradores ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe do ato ilícito (§ 1º do art. 3º), inclusive quando praticado contra a administração pública estrangeira.

Para a imputação da responsabilidade, basta a constatação da prática de quaisquer dos atos lesivos por qualquer pessoa física ou jurídica vinculada à empresa, desde que a ação possa resultar em benefício direto ou indireto à pessoa jurídica. A responsabilização não se restringe à empresa diretamente envolvida com o ato lesivo, pois há a possibilidade de extensão da responsabilidade solidária para as sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, para as consorciadas. Em caso de fusão ou incorporação, haverá a responsabilidade por sucessão, até o limite do patrimônio transferido (MENDES; CARVALHO, 2017).

Nessa quadratura, existe um alargamento da possibilidade de imputação de responsabilização da pessoa jurídica, daí porque a cultura de conformidade, direcionada à prevenção de atos anticorrupção, passa a ser necessária em toda a sua cadeia de relacionamento. Nesse cenário, ganham força os sistemas de controle interno no âmbito das empresas, materializados principalmente pelos programas de integridade (*compliance*).

É possível, assim, afirmar que os programas são também uma resposta aos riscos de incidência das penalidades da Lei Anticorrupção. Isso é verdade especialmente para as empresas que mantenham relacionamento com o Estado ou que dele recebam recursos ou incentivos para o desenvolvimento de suas atividades. Além disso, considerando-se a possibilidade de aplicação da sanção de dissolução compulsória (inciso III do *caput* do art. 19), a adoção dos programas de integridade se converte também em uma questão de vida ou morte, mormente quando o grau de exposição às oportunidades para a prática de atos lesivos for elevado.

A Lei nº 12.846, de 2013, não fixou o conceito dos programas de integridade, pois se limitou a enunciar a possibilidade de sua utilização como critério para mitigação das penalidades a serem aplicadas (inciso VIII do *caput* do art. 7º). Consequentemente, a delimitação conceitual apenas foi feita por ocasião da regulamentação da norma. Eis a redação do art. 41 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (BRASIL, 2015b).

O conceito adotado no referido Decreto também guarda correspondência na doutrina. Segundo Frazão (2017, p. 18),

compliance diz respeito ao conjunto de ações a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de modo a prevenir a ocorrência de infrações ou, já tendo ocorrido o ilícito, propiciar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade. Trata-se de sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada, capazes de fornecer as diretrizes adequadas à estrutura interna das empresas para que os ilícitos sejam prevenidos de maneira mais adequada, muitas vezes antes de projetarem seus efeitos.

Os programas de *compliance* não representam uma garantia contra os desvios de conduta e as crises por eles causadas. Esses programas visam a estabelecer mecanismos e procedimentos para introduzir o cumprimento da legislação como parte da cultura corporativa, minimizando as possibilidades de ocorrência dos ilícitos e, uma vez ocorridos,

criam ferramentas para a sua rápida identificação, estabelecendo como a empresa lidará com os problemas (MENDES; CARVALHO, 2017).

Diante desse quadro, a Lei Anticorrupção representou um novo paradigma para a disseminação dos programas de integridade. Entretanto, para além da esfera privada, ganhou força a ideia de incorporação dos mesmos princípios e mecanismos do *compliance* no ambiente público, mediante a utilização de ferramentas percebidas como mais eficientes para promover o engajamento dos agentes públicos com a cultura de integridade, para facilitar a compreensão e a assimilação dos riscos aos quais eles estão submetidos e do comportamento esperado deles, especialmente porque são gestores de recursos públicos.

Por essa razão, acompanhando tal tendência, inicialmente a Portaria nº 784 da Controladoria-Geral da União, de 28 de abril de 2016, (BRASIL, 2016a), instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública, de adesão voluntária, com o objetivo de orientar e capacitar os órgãos, as autarquias e as fundações a implementarem os programas de integridade. Em seguida, o art. 9º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016b), ao dispor sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, determinou a criação de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, inclusive mediante a elaboração dos códigos de conduta e integridade, com a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração. Por fim, o Decreto nº 9.203, de 2017 (BRASIL, 2017b), obrigou os órgãos e as entidades a criarem os programas públicos de integridade. Ou seja, de um modo reflexo, a Lei Anticorrupção foi um fator determinante para alertar para a necessidade de adoção dos programas públicos de integridade.

2 Diferenças entre a auditoria realizada pelos órgãos de controle interno e os programas públicos de integridade

O presente artigo pretende discutir em que medida os programas públicos de integridade podem contribuir para a política de combate a cartéis em licitação no Brasil. Porém, antes de prosseguir, é pertinente fazer a seguinte indagação: qual a necessidade da implementação dos programas públicos de integridade, considerando-se a subordinação da administração pública aos sistemas de controle?

O controle pode ser classificado em administrativo, legislativo (político e financeiro) e judicial. O controle administrativo é lastreado pelo dever de autotutela e se manifesta pelo poder de fiscalização e correção que a administração pública exerce sobre a sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação (DI PIETRO, 2014, p. 808-898). Ainda no âmbito do controle administrativo, há o controle interno, com aspecto mais amplo, podendo abarcar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração pública federal direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas.

Por sua vez, o art. 74 da CRFB obriga a integração dos sistemas de controle interno de todos os poderes com a finalidade de: (i) avaliar o cumprimento das metas contempladas nos planos de governo e nas leis orçamentárias; (ii) comprovar a legalidade e os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da administração pública federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (iii) controlar as operações de crédito,

os avais e as garantias, e os direitos e os haveres da União; e (iv) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No nível do Poder Executivo federal, a organização e a disciplina do sistema de controle interno se deram a partir da edição da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (BRASIL, [2017d]). Assim, cabe aos órgãos e às entidades do sistema, entre outras atribuições, a apuração da existência de atos ou fatos ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais. Entretanto, apesar do tempo transcorrido desde a edição desse marco legal, pode-se afirmar que os instrumentos até então utilizados não foram capazes de garantir níveis aceitáveis de governança pública. De acordo com o Tribunal de Contas da União, a governança relaciona-se

com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas. De modo complementar, gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013); preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício) (BRASIL, 2014, p. 31).

A esse respeito, o Acórdão nº 588 do Tribunal de Contas da União, de 2018 (BRASIL, 2018d), apontou para a baixa maturidade de governança pública no Poder Executivo federal, o que contribui para a vulnerabilidade à ocorrência de fraudes e corrupção. Além disso, os escândalos de corrupção, a exemplo daqueles apurados na operação Lava Jato, retratam o hiato existente entre as pres-

crições normativas regentes da administração pública e a forma como as atividades administrativas, os contratos e os negócios são firmados e executados. É um problema que evidencia o esgotamento da abordagem centrada em comando e controle para criar um ambiente de aderência normativa.

Segundo Frazão (2017, p. 10),

é urgente que se evidenciem as limitações da regulação de comando e controle, isto é, da regulação tradicional baseada apenas na imposição de deveres coercitivos. Além dos inúmeros problemas de eficácia, é impossível que as autoridades públicas, com seus recursos limitados, possam unilateralmente gerenciar, controlar e supervisionar o mercado apenas com base em deveres coercitivos, sobretudo diante de ilícitos que, como os concorrenciais e de corrupção, são normalmente de difícil identificação e comprovação.

Esse cenário aponta para a necessidade de introduzir novas rotinas na gestão pública e no enfrentamento da corrupção, embasadas em estratégias de busca de cooperação dos agentes públicos para o atingimento da conformidade ética e normativa também na esfera pública. Por isso, o Decreto nº 9.203, de 2017, que trata de diretrizes para a governança pública no âmbito federal, trouxe importantes sinalizações nesse sentido, ao determinar que a implementação dos controles internos privilegiará ações estratégicas de prevenção em vez de processos sancionadores (inciso VI do *caput* do art. 4º) e ao instituir a obrigatoriedade dos programas públicos de integridade (art. 19).

Além disso, é interessante notar que os programas públicos de integridade também se alinham às diretrizes fixadas na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que estabelece, em seu art. 5º, a necessidade de criação de políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, contemplando a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas. Por seu turno, o art. 7º enuncia a importância da promoção de programas de formação e de capacitação dos servidores públicos que proporcionem diretrizes especializadas e apropriadas para a conscientização dos riscos da corrupção inerentes ao desempenho de suas funções.

Os programas públicos de integridade não se confundem com as ações da auditoria interna¹, apesar de ambos compartilharem vários

¹Nos termos da Instrução Normativa nº 3, de 2017 (BRASIL, 2017e, p. 4), do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, “a auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma

princípios. A ideia é que os programas públicos de integridade se somem aos instrumentos de controle interno existentes e, por serem específicos, elevem a prioridade das estratégias de prevenção no âmbito das autarquias e das fundações e facilitem a efetividade, possibilitando a execução por uma equipe especializada. Nesse sentido, é oportuna a transcrição do Guia de Integridade para Empresas Estatais do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2015a, p. 11):

Ao atribuir uma identidade própria aos instrumentos, controles e atividades ligadas à gestão de riscos de fraude e corrupção, a criação de um Programa de Integridade permite às empresas estatais elevar a prioridade estratégica atribuída à prevenção e ao combate à corrupção e fraudes, otimizar a utilização das ferramentas já existentes (como ouvidoria e comissão de ética, por exemplo) para atuarem neste tema, bem como ampliar o objetivo destes instrumentos e controles para além da gestão de riscos, passando a englobar a construção de uma verdadeira cultura ética, que permeie todas as atividades e a cadeia de negócios da empresa.

O Guia Prático de Implementação do Programa de Integridade Pública (BRASIL, 2018b) também deixa assente a necessidade de articulação dos planos de integridade com os mecanismos de controle já existentes. Caberá à unidade gestora do órgão ou da entidade da administração pública a coordenação da estruturação, a execução e o monitoramento do Programa de Integridade, além da orientação, do treinamento e da promoção de outras ações relacionadas, em conjunto com as demais unidades existentes. Tais competências poderão ser atribuídas a outra unidade ou a comitê previamente constituído no órgão ou na entidade, desde que seja designado, no mínimo, um servidor para atuar de forma permanente em relação ao assunto.

Desse modo, os programas públicos de integridade podem e devem ser implementados independentemente de haver na administração pública um sistema interno de controle. Na verdade, a linguagem e a abordagem específica por eles adotadas apresentam maior aptidão para fomentar o engajamento espontâneo e perene da administração pública e de seus agentes em políticas de conformidade. Ademais, eles representam oportunidade concreta para a realização de intervenções regulatórias mais eficientes, informadas no comportamento humano (COSTA, 2017), de modo a internalizar o componente de irracionalidade humana (ARIELY, 2008), as heurísticas e os vieses do processo de decisão (TVERSKY; KAHNEMAN, 1974).

abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos”.

3 Interface entre as políticas de promoção da concorrência e de combate à corrupção

O ponto de intercessão mais evidente entre o direito anticorrupção e o direito da concorrência são os cartéis em processos licitatórios (*bid rigging* ou *collusive tendering*). Tais práticas se caracterizam pela conspiração entre os licitantes concorrentes entre si, com a finalidade de segmentar mercados, aumentar preços ou de baixar a qualidade dos bens e dos serviços a serem ofertados no processo de licitação.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009), as formas mais comuns de conluio são: (i) a apresentação de propostas fictícias ou de cobertura, para dar a aparência de concorrência entre os licitantes; (ii) a supressão de propostas, em que uma ou mais empresas estipulam a abstenção de concorrer ou a retirada de uma proposta previamente apresentada; (iii) as propostas rotativas, nas quais as empresas conspiradoras continuam a concorrer, mas combinam apresentar alternadamente a proposta vencedora; e (iv) a divisão de mercado, envolvendo o acordo para não concorrer por clientes específicos ou em áreas geográficas estipuladas.

Como em qualquer cartel, a colusão horizontal nas licitações requer negociações complexas, como a divisão de ganhos, os acordos sobre condições de cumprimento, de monitoramento e de punição. Desse modo, é bastante provável haver acordos de suborno entre os atores econômicos e os agentes públicos, com vistas a garantir a estabilização desses cartéis, até porque o agente público corrupto pode providenciar meios de retaliação, criar barreiras de entrada e, ainda, reduzir os riscos de detecção (LAMBERT-MOGILANSKY; SONIN, 2006). Nesse passo, os cartéis em licitação contribuem tanto para a corrosão da confiança pública como destroem a lógica da concorrência, resultando na subversão do propósito de garantir a observância ao princípio constitucional da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Diante disso, há vários dispositivos legais para coibir os cartéis em licitação. O art. 90 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, [2017c]), criminaliza a colusão empregada por indivíduos com a finalidade de frustrar o caráter competitivo da licitação. No âmbito da repressão às infrações contra a ordem econômica, a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (BRASIL, [2015c]), veda o acordo, a combinação ou o ajuste entre concorrentes de preços, condições, vantagens ou abstenções em licitação pública (alínea “d” do inciso I do § 3º do art. 36). Por fim, a Lei nº 12.826, de 5 de junho de 2013 (BRASIL, 2013), veda, no tocante a licitações e contratos, a frustração ou a fraude do caráter competitivo

do processo licitatório público, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente (alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 5º).

Sem embargo do exposto, a interface entre a concorrência e a corrupção transcende as categorizações legais. Na verdade, tal qual revela o relatório global de competitividade do *World Economic Forum* (SCHWAB, 2017), a corrupção é um fator que afeta a competitividade. Segundo a organização, o Brasil recuperou onze posições no pilar institucional diante do prosseguimento das investigações dos escândalos de corrupção e de mais ações em prol da transparência.

Na verdade, quanto maior for a percepção de corrupção nos países, menores serão os níveis de concorrência e de produtividade verificados, e o reverso também se aplica (LEWIS, 2014). A explicação econômica comum para esse fenômeno gira em torno da ideia de *rent-seeking*, atrelada à tentativa de obtenção de renda econômica pela manipulação do ambiente econômico, sem qualquer preocupação com a geração de uma nova riqueza (LEWIS, 2014). A busca pela renda econômica (*economic rent*), mormente em situações de falhas de mercado, incentiva as firmas a praticarem a colusão com os seus competidores ou a agirem de modo a excluir os seus rivais e os potenciais entrantes (LEWIS, 2014).

Por dedução lógica, quanto menor for a competição em um dado mercado, maior será a garantia de retornos econômicos. Do mesmo modo, se um mercado for altamente competitivo, as oportunidades para a alocação da renda econômica estarão pulverizadas entre os vários agentes. Daí porque, em mercados mais fechados, o incentivo para o engajamento com a corrupção é maior, pois o retorno para as firmas será maior.

A questão é que o agente público sabe que, ao limitar a entrada ou induzir a saída, estará

atuando tanto em favor das firmas incumbentes – garantindo uma maior renda econômica – quanto poderá agir em seu próprio interesse, explorando o *rent-seeking* (LEWIS, 2014). Essa lógica funciona como um incentivo para a prática de corrupção por agentes públicos e para a existência da corrupção política. Em outras palavras, os agentes corruptos procuram também extrair renda, abusando de sua possibilidade de atuação e mitigando os riscos de detecção.

Quanto à conexão entre corrupção política e competição, é interessante transcrever o seguinte trecho do artigo de Lewis (2014, p. 21):

The connection between political corruption and competition is, as with the connection between public service corruption and competition, self-evident. Major public contracts are awarded, not on the merits, but in order to secure the political support of the beneficiaries and the constituencies that they represent; investment decisions – particularly foreign investment decisions – are mediated by politically connected middlemen who perform no function other than securing the necessary political and administrative permissions required for the investment to go ahead, a pure rent-seeking cost. However the costs of political corruption are significantly greater than the dampening impact on competition. It significantly compromises public life and administration.

Além disso, em geral, a corrupção está intrinsecamente ligada à baixa produtividade, pois firmas mais ineficientes continuarão existindo, a despeito da sua incapacidade para competir. Como salienta Frazão (2017, p. 5), a corrupção distorce a concorrência, ao substituir o critério da eficiência pelo critério da proximidade política ou da compra de facilidades, de maneira a criar excessivos e desnecessários custos de transação, os quais podem

se converter em verdadeiras barreiras à entrada nos mercados ou em fatores que dificultam ou mesmo impossibilitam a rivalidade. Ainda segundo a autora,

um dos efeitos mais nefastos daí decorrentes é que a corrupção acaba privilegiando os grandes agentes econômicos – a macroempresa –, pois eles têm melhores condições de administrar o aumento dos custos de transação decorrentes da corrupção, o que pode estimular ainda mais a concentração de poder já existente. Especialmente em mercados nos quais já existem consideráveis barreiras à entrada, a corrupção pode estabelecer verdadeiro círculo vicioso, na medida em que quanto mais é vista como alternativa para contornar tais barreiras, mais se consolidará (FRAZÃO, 2017, p. 5).

Diante disso, é clara a proximidade entre as condutas anticompetitivas e a corrupção. Segundo Lewis (2014, p. 21),

corrupt conduct and anti-competitive conduct have much in common. Economic rent is central to both. The most serious forms of anti-competitive and corrupt conduct are conspiracies against the public and, it is reasonable to hypothesise, both impact disproportionately on the poor. Both reduce economic efficiency and impose draconian economic costs. Both erect barriers to market entry. Both are characterised by conduct that is widely understood to be corrupt or anti-competitive and that is frequently criminal. Both are also characterised by grey areas where social norms and national specificities and, in the case of competition enforcement certainly, complex economic reasoning play a significant role in establishing the boundaries between conduct that is acceptable, even celebrated, and that which is not. And both are wicked problems.

Assim, por emergirem de motivações econômicas similares, o combate à corrupção e a

promoção da concorrência devem ser abordados de maneira holística, seja no campo de ações preventivas, seja na condução de estratégias para diminuição do *rent-seeking*. Além disso, é premente a contínua cooperação entre as autoridades antitruste, os órgãos anticorrupção e a administração pública em geral. No campo das licitações públicas, essas autoridades podem exercer um papel primordial, mormente no intercâmbio de informações e na produção de conhecimento específico para reconhecer a prática de corrupção e de colusão. Como será visto a seguir, os programas públicos de integridade têm o potencial de contribuir com esse propósito.

4 Programas públicos de integridade como instrumentos para combate a cartéis em licitação

A regulamentação dos programas públicos de integridade não exigiu a internalização de preocupações concorrenciais. Não obstante, a ideia de prevenir os cartéis em licitação já está inserida no escopo de remediação de “fraudes e atos de corrupção”. Nesse sentido, é possível e necessária a previsão de medidas específicas na elaboração dos planos de integridade para enfrentar a colusão entre concorrentes nas contratações públicas.

O levantamento dos principais riscos para a ocorrência de corrupção é uma das premissas para a elaboração de qualquer programa de integridade. Além disso, também se faz necessária a verificação da situação das unidades administrativas com atuação na área de integridade. Nesse caso, faz-se o exame da existência e do grau de institucionalização da comissão de ética, do código de ética e de conduta, da autoridade de acesso à informação, da área de conflito de interesses, do canal de

denúncias, das áreas responsáveis pelos controles internos e da área de responsabilização.

A partir do diagnóstico específico, são concebidas as medidas de atuação, considerando-se os fatores organizacionais e individuais e as vulnerabilidades em normas, estruturas, políticas, processos e sistemas. Em suma, o plano de integridade será concebido com base no diagnóstico da situação organizacional e dos riscos, de maneira a reunir as informações sobre a organização, as principais atribuições, as áreas de risco, e dele constará o resumo das medidas a serem implementadas para prevenir, detectar e remediar os fatores de vulnerabilidade para a integridade.

Tendo em vista que a contratação pública é umas das atividades governamentais mais vulneráveis à corrupção, esse será o foco da avaliação de riscos nos programas públicos de integridade. Entretanto, para além disso, é premente a análise do grau de exposição dos agentes à situação de cartéis em licitação, especialmente considerando-se o tipo de atuação dos órgãos e das entidades, o grau de interação dos agentes públicos com os agentes econômicos e o mercado em que a contratação ocorrerá.

Sem embargo, o principal obstáculo para essa medida é a ausência de conhecimento específico dos agentes públicos sobre os aspectos envolvidos na concorrência. Assim, será um fator basilar no desenvolvimento desses planos o estabelecimento de cooperação entre os órgãos e entidades públicas e as partes integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), com a finalidade de trocar experiências e de construir uma linguagem comum, mormente quanto aos possíveis sinais de manipulação de propostas entre concorrentes.

Outrossim, uma das principais medidas de ação a ser prevista nos planos é a capacitação do corpo dos servidores públicos, com a finalidade de gerar o conhecimento adequado, a experiência e a qualificação para evitar e enfrentar os riscos de fraude e corrupção. Desse modo, com base na sabida interface entre a corrupção e os cartéis de licitação, é adequado também contemplar, nos planos de capacitação, a realização de cursos e de programas específicos sobre a promoção da concorrência e os seus impactos na seara da contratação.

Além da capacitação, as unidades de integridade devem adotar uma linguagem clara e conectada com as principais competências e atividades, com o propósito de comunicar o comportamento esperado dos agentes públicos do ponto de vista ético. Nesse aspecto, as estratégias de comunicação devem abarcar esclarecimentos sobre os riscos para a colusão entre os concorrentes e as atitudes a serem adotadas, uma vez identificados os sinais de cartéis em licitação.

Em suma, as ações dos planos de integridade podem ser estruturadas com a finalidade de que os agentes públicos responsáveis pela licitação, pela gestão e pela fiscalização dos contratos saibam lidar com as situações de vulnerabilidade, assim como identificar os padrões suspeitos de colusão entre concorrentes. Nesse sentido, é pertinente a elaboração de um código ou de um manual específico para a unidade, com o escopo de endereçar essas preocupações, fazendo-se conexões com as experiências cotidianas dos agentes públicos. Na verdade, a utilização de códigos de conduta tende a não ser efetiva caso eles se limitem a resumir normas abstratas, complexas e sem conexão com a prática do agente público (COSTA, 2017).

A preocupação com a existência de mercados mais favoráveis à colusão, como aqueles relacionados às grandes obras e às áreas de infraestrutura, deve ser externada em tais códigos ou manuais. Além disso, os agentes públicos devem ter consciência de que a chance de colusão é grande quando não há uma pluralidade de ofertantes, nas situações em que os mesmos vendedores repetidamente vendem para os mesmos compradores, quando os concorrentes têm contato frequente entre si, quando as propostas feitas são superiores aos valores de mercado ou àqueles já lançados em licitações anteriores. Também se verifica que é mais provável acontecer a corrupção quando são repetidos os vencedores, quando há rodízios suspeitos.

Nesse sentido, os códigos ou os manuais podem sinalizar a possibilidade de agravamento dos riscos para a colusão entre concorrentes pela verificação das seguintes situações (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009): (i) pequeno número de empresas fornecedoras de bem ou serviço, pois, quanto menor o número de fornecedores, mais fácil será a realização de acordos; (ii) nível reduzido ou nulo de entradas no mercado; (iii) condições do mercado; (iv) presença de associações comerciais/associações de classe, que podem ser utilizadas pelas empresas para se encontrarem e ocultarem as suas discussões sobre as formas e os meios de alcançar e implementar um acordo de cartel; e (v) licitações frequentes, pois a frequência com que licitações são apresentadas ajuda os membros de um acordo de cartel a distribuir entre si os contratos.

Além disso, os agentes públicos precisam estar preparados para identificar os indícios comuns das práticas de colusão entre concorrentes. São exemplos deles a apresentação frequente de proposta mais baixa pelo mesmo fornecedor, a distribuição geográfica das propostas vencedoras, a existência de empresas que apresentam propostas que nunca são bem-sucedidas, as suspeitas de rodízio, a subcontratação reiterada dos demais concorrentes, e a não aceitação de concorrente ven-

cedor da adjudicação do contrato, com a sua posterior subcontratação (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009).

Desse modo, as ações contempladas nos programas de integridade devem resultar em lembretes ativos, consistentes e constantes dirigidos aos agentes públicos quanto aos fatores para a colusão entre concorrentes e aos seus indícios. Pelo fato de esses lembretes gerarem um estado consciente de alerta, acredita-se que eles têm o condão de elevar as chances de detecção e de facilitar a prevenção.

Sendo identificadas as situações suspeitas, os planos de integridade podem prever o dever dos agentes públicos de comunicarem à autoridade de concorrência os possíveis ilícitos no procedimento de aquisição e de fornecerem informações e dados de licitações, de maneira a auxiliar o monitoramento a ser feito pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Outrossim, os planos de integridade devem se preocupar com o fortalecimento, no âmbito dos órgãos e das entidades, do canal de denúncias, para assegurar aos denunciantes (cidadãos, empresas e agentes públicos) a proteção de sua identidade e para comunicar o compromisso com a instauração de procedimentos de investigação.

Quando essas ações são incorporadas nos planos de integridade, abre-se uma oportunidade para que as políticas anticorrupção e de promoção de concorrência sejam desenvolvidas de modo transversal e com mais chances de sucesso no engajamento do corpo de agentes públicos, até porque essa é uma abordagem mais voltada para a cooperação. Além disso, não pode ser ignorado o poder dos lembretes e dos alertas introduzidos nas ações provenientes dos planos de integridade, para funcionarem como um *nudge* na prevenção da corrupção (COSTA, 2017).

Boa parte dessas iniciativas poderia ser tomada independentemente da existência dos programas públicos de integridade, a exemplo da celebração de termos de cooperação entre os órgãos do sistema de defesa de concorrência e os demais entes públicos, além da incorporação da matéria concorrencial nos planos de capacitação. Todavia, adotá-los implica elevar a prioridade do tratamento da corrupção e dos cartéis em licitação no âmbito da organização, inclusive diante da designação de uma unidade específica para trabalhar a integridade. Desse modo, as ações decorrentes dos programas públicos de integridade detêm um viés mais sistemático, perene e organizado para tratamento da integridade no âmbito organizacional, possibilitando o monitoramento específico.

Porém, programas efetivos são difíceis de serem implementados. Um dos desafios no setor público será promover o engajamento da alta administração, muitas vezes já envolvida com a corrupção política. Veja-se que a regulamentação dos programas de integridade não dispôs

sobre incentivos para que esses agentes incorporem, de maneira efetiva, os programas de integridade na agenda dos órgãos públicos e das entidades da administração pública. Como já mencionado no primeiro tópico, no âmbito privado, o incentivo fixado para a adoção dos programas de *compliance* foi a mitigação das penalidades a serem imputadas à empresa, o que não encontra paralelo no âmbito público, até porque tais órgãos e entidades são considerados vítimas da corrupção.

Além disso, outro fator que compromete a efetividade dos programas públicos de integridade é a alta complexidade na concretização das diretrizes de integridade e os elevados custos envolvidos. Quanto ao último aspecto, é difícil que, em um contexto de contingenciamento fiscal, haja o direcionamento pela alta administração de recursos humanos e de recursos orçamentários suficientes para a unidade de integridade e para financiar as ações contempladas nos programas. Apesar dessas dificuldades, o principal objetivo deste artigo é apontar o potencial desse instrumento como um fator de prevenção aos cartéis em licitação, desde que haja condições para uma implementação adequada, e não meramente formal.

No contexto atual, a efetividade dos planos de integridade, especialmente no que diz respeito aos cartéis em licitação, permanece uma incógnita, que merece ser pesquisada e avaliada pela comunidade acadêmica.

Considerações finais

Na primeira parte do artigo, verificou-se que a edição da Lei nº 12.846, de 2013, também denominada Lei Anticorrupção, representou impulso para a disseminação dos programas de integridade. As principais razões para tanto foram a incrementação dos riscos para a punição das empresas diante da responsabilidade civil e administrativa objetiva pela prática de atos lesivos, e a consideração dos programas de integridade como um fator de mitigação para as penalidades.

Entretanto, para além da esfera privada, ganhou força a ideia de incorporação dos mesmos princípios e mecanismos do *compliance* no ambiente público, devido à crença na eficiência das ferramentas dos programas de *compliance* para promover o engajamento dos agentes públicos na cultura de integridade, facilitar a compreensão e a assimilação sobre os riscos aos quais eles estão submetidos e sobre o comportamento esperado deles, especialmente porque são gestores de recursos públicos.

Na segunda parte, defendeu-se que os programas públicos de integridade podem e devem ser implementados independentemente de haver na administração pública um sistema interno de controle. Isso porque as suas ferramentas serão somadas às estruturas de integridade já existentes na administração pública, de modo a tratar o tema da integridade com um eixo diverso daquele explorado pelo órgão de controle interno. Na verdade, acredita-se que a linguagem e a abordagem específica adotadas nos programas de integridade apresentam mais aptidão para fomentar o engajamento espontâneo da administração pública e de seus agentes em políticas de conformidade.

Na terceira parte, estabeleceu-se a correlação entre as políticas anticorrupção e de promoção da concorrência, para além da categorização legal dos cartéis em licitação. Explicou-se que os níveis de percepção de corrupção são inversamente proporcionais aos níveis de percepção de concorrência e de produtividade. Além disso, a ideia de *rent-seeking* é comum à corrupção e aos ilícitos concorrenciais, porque justifica o móvel dos agentes em explorar a apropriação de rendas econômicas mediante a manipulação do ambiente econômico, sem a respetiva contrapartida em geração de riqueza. Logo, diante de uma menor pluralidade de agentes ou de maiores barreiras à entrada, será mais provável o cometimento de cartéis em licitação, muitas vezes sustentado pela corrupção do agente público. Diante dessas interfaces, impõe-se que a abordagem dos cartéis em licitação seja feita de modo transversal pelos órgãos de concorrência, pelas autoridades anticorrupção e pelos órgãos e entidades da administração pública.

Na quarta parte, sustentou-se que os programas públicos de integridade podem ser utilizados para endereçar preocupações concorrenciais, especialmente a prevenção dos car-

téis em licitação. Para tanto, defendeu-se que o diagnóstico de riscos leve também em conta o grau de exposição do órgão ou da entidade pública à conduta de colusão horizontal entre concorrentes, mormente considerando-se as condições de mercado, o número de agentes, a frequência e o vulto das licitações. Além disso, demonstrou-se a importância de capacitar o corpo de agentes públicos de modo contínuo, com foco nas questões de concorrência e nos sinais mais comuns de cartel em licitações. Foi aduzida também a necessidade de haver clara comunicação da área de integridade com os agentes e de ser feita a elaboração de códigos de conduta e de manuais específicos sobre o tema, de modo a tratar a questão de maneira mais conectada à experiência quotidiana, resultando na utilização de lembretes para criar a consciência de alerta para os possíveis sinais do ilícito.

Entendeu-se que a adoção dos programas públicos de integridade implica elevar a prioridade do tratamento da corrupção e dos cartéis em licitação no âmbito da organização com a designação de uma unidade específica para trabalhar a integridade. Desse modo, as ações dos programas públicos de integridade deteriam um viés mais sistemático, perene e organizado no tratamento da integridade no âmbito organizacional, possibilitando o monitoramento específico. Por fim, apontaram-se as incertezas quanto à efetividade desses planos de integridade, diante da ausência de incentivos específicos para a alta administração implementá-los, das dificuldades de concretização das diretrizes de integridade e dos altos custos envolvidos. Não obstante essas dificuldades, buscou-se despertar a comunidade para o potencial desse instrumento como um fator de prevenção aos cartéis em licitação, desde que estruturado de modo adequado, e não meramente formal.

Sobre a autora

Natalia de Melo Lacerda é graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; mestranda em Direito na Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; procuradora-chefe da Procuradoria Federal Especializada da Agência Nacional de Águas em Brasília, DF, Brasil.

E-mail: natalialacer@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

LACERDA, Natalia de Melo. A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 111-130, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p111

(APA)

Lacerda, N. de M. (2019). A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(221), 111-130. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p111

Referências

ARIELY, Dan. *Previsivelmente irracional: como as situações do dia-a-dia influenciam as nossas decisões*. Tradução: Jussara Simões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 17 dez. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União. *Guia de implantação de programas de integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais*. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2015a. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. *Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016*. Institui o Programa de Fomento da Integridade Pública da Controladoria-Geral da União, para a administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. [Brasília, DF: Controladoria-Geral da União], 2016a. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_784_2016.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. *Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. *Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. *Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015*. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2015c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 12.826, de 5 de junho de 2013*. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri – UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará – UFC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12826.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm#art31. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13587.htm. Acesso em: 21 jan. 2019.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Guia prático de implementação de programa de integridade pública: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017*. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. [Brasília, DF]: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017e. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Portaria nº [1.089], de 25 de abril de 2018*. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. [Brasília, DF: Controladoria-Geral da União], 2018c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018-1.pdf/view>. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança*: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. versão. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 18 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento nº 588, de 2018*. Relator: Min. Bruno Dantas, 21 de março de 2018d. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/111/%252a/NUMACORDAO%253A588%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 21 jan. 2019.

CADE celebra acordo de leniência em investigação de cartel em licitações no Distrito Federal. *Conselho Administrativo de Defesa Econômica*, [Brasília, DF], 12 jul. 2017. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-celebra-acordo-de-leniencia-em-investigacao-de-cartel-em-licitacoes-no-distrito-federal>. Acesso em: 21 jan. 2019.

COSTA, Natalia Lacerda Macedo. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 54, n. 214, p. 91-111, abr./jun. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91.pdf. Acesso em: 21 jan. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Altas, 2014.

FRAZÃO, Ana. Direito antitruste e direito anticorrupção: pontes para um necessário diálogo. In: _____ (org.). *Constituição, empresa e mercado*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2017. p. 4-29.

LAMBERT-MOGILIANSKY, Ariane; SONIN, Konstantin. Collusive market sharing and corruption in procurement. *Journal of Economics & Management Strategy*, [Evanston, IL], v. 15, n. 4, p. 883-908, Oct. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1530-9134.2006.00121.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1530-9134.2006.00121.x>. Acesso em: 21 jan. 2019.

LEWIS, David. *Fighting corruption and promoting competition*. [Geneva]: OECD, 27 Feb. 2014. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/OECD-DAF/oecd-gfc2014-davidlewis>. Acesso em: 21 jan. 2019.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques de. *Compliance*: concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan, 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Brasília, DF: Nações Unidas, [200-]. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 21 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas*. [S. l.]: OCDE, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/44162082.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2019.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, DF, n. 14, p. 265-287, dez. 2014. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/mensur_merc_compras.pdf. Acesso em: 21 jan. 2019.

SCHWAB, Klaus (ed.). *The global competitiveness report: 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum, 2017. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, [Washington, DC], v. 185, n. 4.157, p. 1.124-1.131, Sept. 1974. Disponível em: http://psiexp.ss.uci.edu/research/teaching/Tversky_Kahneman_1974.pdf. Acesso em: 21 jan. 2019.