

Construindo uma cultura de  
integridade e ética: participação  
de servidores públicos inativos  
em contratações públicas à luz  
do §1º do artigo 9º da Lei  
14.133/2021

Building a culture of integrity  
and ethics: participation of  
retired public servants in public  
procurement in light of §1 of  
article 9 of Law 14.133/2021

DANIELA COPETTI CRAVO\*

---

\* Procuradora do Município de Porto Alegre. Doutora e Mestre em Direito pela UFRGS. Pós-Doutorado no Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da UFRGS (2019 - 2020). Professora orientadora de Mestrado na Ambra University. Professora da Graduação em Direito na Faculdade João Paulo II. Professora Visitante na Universidade de Gdansk (Outubro de 2023), por meio do Programa de Mobilidade financiado pelo Erasmus+ (União Europeia). Professora Convidada de Cursos de Especialização em Direito (Damásio, UFRGS, UniRitter, Unisinos, FMP/RS, Universidade Católica de Pernambuco, Ebradi) e de Cursos de Curta Duração (Editora Fórum, PUC-Rio, AJURIS, ITS Rio, Verbo Jurídico, ESDM, Opice Blum Academy).  
| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5918775593441664>  
| ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9903-4387>

**Resumo:** O presente artigo visa investigar se a participação de servidores públicos inativos em processos de contratação pública está sujeita a restrições éticas e legais, considerando as disposições do artigo 9º da Lei nº 8.666/1993 e do §1º do artigo 9º da Lei 14.133/2021. Dessa forma, o artigo explora a possibilidade de estender essas restrições a ex-servidores que possam ter exercido influência em fases anteriores dos processos de contratação, mesmo após o término do vínculo com o poder público. Além disso, propõe-se uma análise sobre a necessidade de regulamentação adicional, como a implementação de uma "quarentena" para ex-servidores, visando garantir a transparência, lisura e integridade nos procedimentos de contratação pública.

**Palavras-chave:** inativo, conflito de interesse após o exercício do cargo ou emprego, licitações.

**Abstract:** This article aims to investigate whether the participation of retired public servants in public procurement processes is subject to ethical and legal restrictions, considering the provisions of Article 9 of Law No. 8.666/1993 and §1 of Article 9 of Law 14.133/2021. Thus, the article explores the possibility of extending these restrictions to former employees who may have exerted influence in previous stages of the procurement processes, even after the termination of their relationship with the government. Additionally, it proposes an analysis of the need for additional regulation, such as the implementation of a "quarantine" for former employees, aiming to ensure transparency, fairness, and integrity in public procurement procedures.

**Keywords:** inactive, conflict of interest after leaving office or employment, bidding.

*Enviado em 21 de abril de 2024 e aceito em 26 de junho de 2024.*



## 1. Introdução

No complexo cenário da contratação pública<sup>1</sup>, a presença de servidores inativos em licitações suscita não apenas desafios legais, mas também questões éticas essenciais, notadamente no que tange ao conflito de interesses<sup>2</sup>. A análise se desenha no contexto do §1º do Artigo 9º da Lei nº 14.133/2021, que estabelece novos parâmetros para licitações e contratos administrativos. Este artigo busca não apenas desvendar as nuances jurídicas desse tema, mas também explorar as implicações éticas associadas à participação de servidores inativos em processos licitatórios.

Inicia-se examinando a cessação do vínculo do servidor inativo com a entidade pública e sua possível influência anterior no processo licitatório ou de contratação, adentrando assim no terreno delicado do conflito de interesses. O entendimento dessas dinâmicas é vital para a compreensão plena das implicações do §1º do artigo 9º da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, será discutida a necessidade de uma regulamentação mais específica para lidar com conflitos de interesse ou impedimentos após o término do exercício do cargo, um aspecto que ganha ainda mais

relevância diante das disposições contidas na Lei nº 14.133/2021. A análise proposta visa contribuir para uma compreensão mais clara e abrangente dessas questões éticas, bem como para o aprimoramento da legislação pertinente.

## 2. Restrições de contratação ou participação nas licitações previstas na Lei de Licitações

Na antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/1993), constava a seguinte proibição:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Como se percebe da leitura do *caput* do artigo 9º, para fins de incidência da proibição, a participação do servidor pode ser direta ou indireta, o que leva à conclusão de que empresa que tenha como sócio, diretor ou responsável técnico dirigente ou servidor que mantenha vínculo funcional com o órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação estará abarcada nas proibições do inciso III. Isso porque o objetivo da vedação exposta no artigo 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, é garantir a moralidade pública e a isonomia, de modo a evitar que relações pessoais possam definir e influenciar o destino da licitação. Tais relacionamentos podem, em tese, produzir distorções

<sup>1</sup> A contratação pública destaca-se como a atividade governamental com maior suscetibilidade à corrupção. A ausência de transparência e de prestação de contas foi identificada como uma ameaça significativa à integridade nesse setor, segundo a OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Integridade na Contratação Pública: Boas Práticas de A a Z. Disponível em: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2024.

<sup>2</sup> O conflito de interesses surge da contraposição entre interesses públicos e privados, com possível dano aos primeiros, decorrente de uma relação jurídica que envolve o Estado e o agente público. MOTTA, Fabrício; BELÉM, Bruno. Persecução do interesse público em um cenário de múltiplos interesses: recomendações da OCDE e os conflitos regulados pela Lei nº 12.813/2013. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 149-175, maio/ago. 2018.

incompatíveis com a isonomia e frustrar a competitividade<sup>3</sup>.

Nesse sentido, citam-se os seguintes precedentes que trazem essa interpretação analógica acerca da contratação ou participação de empresas cujo sócio ou dirigente é servidor:

Não é permitida a participação, em processos licitatórios, de empresas de propriedade de servidores ou dirigentes da instituição pública contratante<sup>4</sup>.

Em reexame necessário e apelação, discute-se a legalidade da exclusão de empresa licitante em pregão realizado para registro de preços de medicamentos em âmbito municipal. De acordo com a licitante, ora apelante, seria ilegal disposição editalícia que veda a participação de empresas que possuam como sócio, diretor ou responsável técnico servidor que mantenha vínculo funcional com a Administração Pública Municipal. Sustenta que é ilegítima a sua exclusão do procedimento licitatório tão-somente por ter em seu quadro societário pessoa física que possui vínculo funcional com a Administração Pública municipal. Ao apreciar tais argumentos, o Relator afirmou que a vedação posta no instrumento convocatório é legal porquanto fundamentada no art. 9º, inc. III, da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, deixou assente que “por aplicação do princípio da moralidade e da igualdade, a vedação insculpida no art. 9º, III, da Lei de Licitações e Contratos deve ser interpretada de maneira sistemática, razão pela qual o dispositivo em comento veda também a participação indireta do servidor integrante do quadro societário da empresa licitante. Impende consignar que não se trata de conferir ao postulado

normativo de cunho restritivo caráter amplo, uma vez que a exegese ora esposada conjuga a vedação constante do art. 9º, III da Lei nº 8.666/93 com os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e isonomia (...) é de se consignar que, nos termos da jurisprudência consolidada no TCU, a incidência da vedação legal insculpida no art. 9º, § 1º, III, não perpassa pela análise da possibilidade de o servidor interferir no curso da licitação”. Com base nesses fundamentos e considerando que foi comprovado que uma das sócias da licitante é servidora pública municipal, concluiu o Tribunal pela manutenção da sentença, negando provimento à apelação e ao reexame necessário<sup>5</sup>.

Direito administrativo. Apelação cível. Ação anulatória de ato administrativo. Sanção de suspensão do direito de contratar com a Administração Pública. Empresa vencedora de licitações cujo sócio de fato é servidor da autarquia. Vedação legal. Aplicação dos artigos 9º, III, e 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993. Precedentes. Frustração da licitação. Conhecimento do impedimento de participar do certame. Independência entre as instâncias penal e administrativa. Recurso provido.<sup>6</sup>

Na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), é possível evidenciar uma abordagem mais abrangente no que toca à integridade pública, conforme se cita:

Artigo 9º<sup>7</sup>:

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei 8.666/1993. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>4</sup>TCU. Acórdão 3397/2008-Primeira Câmara, Data da sessão 14/10/2008, Relator VALMIR CAMPELO, Área Licitação, Tema Competitividade, Subtema Restrição.

<sup>5</sup> TJ/MG, AC/RN nº 1.0051.11.000182-6/001, Rel. Des. Federal Raimundo Messias Júnior, j. em 01.12.2015.

<sup>6</sup> TJ/PR, AC 0011162-79.2017.8.16.0129, Rel. Abraham Lincoln Calixto, j. 05/02/2021.

<sup>7</sup> Sobre o artigo 9º d nova Lei, Irene Nohara salienta que o “art. 9º da Lei prevê as vedações do agente no tocante às licitações, sendo repetidas as hipóteses previstas no art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, que são organizadas de forma mais metódica na nova lei. NOHARA, Irene. *Nova lei de licitações e contratos*: comparada. 2. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria<sup>8</sup>.

Verifica-se, pois, que a legislação inova ao preconizar a observância de situações que possam caracterizar conflito de interesses, tanto durante quanto após o exercício do cargo ou emprego, conforme estipulado pela legislação pertinente. Essa redação reflete a intenção de promover uma atuação mais íntegra e ética, considerando não apenas a fase ativa do agente público, mas também potenciais conflitos que possam surgir em seu relacionamento com os processos licitatórios ao longo do tempo, reforçando, assim, o compromisso com a transparência e a lisura nas práticas do setor público.

Muito embora a interpretação das normas citadas acima não deva ser literal, admitindo outras hipóteses à luz de uma interpretação finalística e sistemática<sup>9</sup>, entende-se pela

<sup>8</sup> Sobre esse parágrafo §1º, assim comentam Paulo Roberto Ferreira Motta e Raquel Dias da Silveira: “Nos termos do § 1º, não poderá participar direta ou indiretamente de licitação ou execução de contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser vedadas situações que configurem conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego público, nos termos da legislação sobre a matéria. Claro! Servidor público algum poderá integrar, como gestor, empresa que, por sua vez, participe de licitação. Isso é matéria vedada por lei: ‘Lei Federal n.º 8.112/90, Art. 117, X — participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário’. MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; SILVEIRA, Raquel Dias da. Título I: Disposições preliminares. Capítulo IV: Dos agentes públicos. In: DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. (Org.). *Lei de licitações e contratos administrativos comentada: Lei 14.133*. 1ed.São Paulo: Thomson Reuters, 2021, v. 1, p. 113-121.

<sup>9</sup> Para o STJ, já houve entendimento de que tal vedação ocorreria inclusive quando o servidor público estiver em licença, conforme segue: “o fato de o servidor citado estar licenciado, à época da licitação, é irrelevante porque não deixou ele de ser funcionário da [...], de ter vínculo com esta.

impossibilidade de, como regra, estender a proibição ao inativo. Apesar de não existir muitos precedentes ou discussões doutrinárias a respeito desse ponto específico, destacamos o seguinte entendimento de Jessé Torres Pereira Junior<sup>10</sup>: “o art. 9º, III, impede a participação de servidor, não de ex-servidor, do órgão ou da entidade responsável pela licitação.”

É sabido que o servidor, ao passar para a inatividade, rompe seu vínculo com a entidade pública onde trabalhava, mantendo vínculo apenas com o regime próprio de previdência. Neste contexto, estender a proibição de participação em licitações ou contratações a todos os servidores inativos, independentemente do tempo decorrido desde a cessação do vínculo, constitui uma restrição desproporcional.

Embora seja reconhecida a possibilidade de que um servidor aposentado possa exercer alguma influência devido a relações e contatos anteriores, é necessário estabelecer um limite para tal restrição. Sem esse limite, a proibição pode tornar-se excessiva e abranger situações nas quais não há probabilidade concreta de influência no processo, variando conforme o cargo ou a função previamente

Atenta contra o princípio da moralidade pública admitir a participação de servidor licenciado da administração, em licitação. Com isso, estaria sendo atingido o princípio da igualdade que deve imperar no certame. É verdade que o artigo 84, caput da mencionada norma legal [Lei 8.666/93], considera como servidor público aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público, mas isso não quer dizer que o servidor licenciado deixe de ser servidor, porque ele continua vinculado à administração. Seu contrato de trabalho está apenas interrompido ou suspenso, mas em vigor” (STJ. Resp n. 254.115/SP, 1ª T., rel. Min. Garcia Vieira, 20.06.2000). No mesmo sentido são os seguintes precedentes: STJ. REsp nº 467.871/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 23.09.2003; e STJ. REsp nº 1.607.715/AL, Rel. Min. Herman Benjamin, 07.03.2017.

<sup>10</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 143.

exercidos pelo servidor e a data de sua aposentadoria.

Por isso, emerge a importância de regulamentação específica, para fins de delimitar eventual "quarentena" ou impedimento posterior ao exercício do cargo ou emprego para o inativo, que garanta objetividade e previsibilidade (segurança jurídica). Passa-se, então, à análise acerca da existência de disposições legais que disciplinem impedimentos de contratação ou participação em licitação após o exercício do cargo.

### 3. Legislações que disciplinam o tema da integridade em licitações ou contratações públicas

Para fins de concretizar os princípios da moralidade e impessoalidade previstos no artigo 37, caput, da CF, há possibilidade de normatização pelos entes federativos sobre hipóteses de conflito de interesses e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego<sup>11 12</sup>. No âmbito municipal, alguns Municípios estabelecem tais restrições na própria Lei Orgânica, como ocorreu

no Município de Brumadinho-MG<sup>13</sup>, que teve a constitucionalidade de suas disposições específicas sobre impedimentos na participação em licitações reconhecida pelo STF<sup>14</sup>, conforme segue:

Não obstante, entendo que, em face da ausência de regra geral para este assunto, o que significa dizer que não há vedação ou permissão acerca do impedimento à participação em licitações em decorrência de parentesco, abre-se campo para a liberdade de atuação dos demais entes da federação, a fim de que eles legislem de acordo com suas particularidades locais (no caso dos municípios, com fundamento no art. 30, II, da Constituição Federal), até que sobrevenha norma geral sobre o tema. E dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de questão das mais relevantes em nossa *pólis*, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, *caput* da Constituição Federal.

A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes.

<sup>11</sup> Nos últimos anos, a administração pública brasileira tem demonstrado um interesse crescente na gestão da integridade. Como parte da estrutura de governança, as políticas de integridade envolvem processos contínuos que incluem a identificação de requisitos éticos, administrativos e legais, a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção de medidas preventivas e corretivas necessárias. BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. Public Integrity Programs in Brazil: Indicators and Challenges. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 19, nº 3, Rio de Janeiro, julho/setembro de 2021.

<sup>12</sup> Recentemente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou que uma lei municipal pode proibir que a administração pública faça contratos com parentes até o terceiro grau de agentes públicos eleitos ou em cargos de comissão. Essa decisão foi tomada durante o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 910552, que teve sua repercussão geral reconhecida (Tema 1.001). STF. RE 910552, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 08-08-2023 PUBLIC 09-08-2023.

<sup>13</sup> A Lei Orgânica do Município de Brumadinho-MG proibiu a contratação pelo Município de parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, assim como de servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções.

<sup>14</sup> STF, RE n. 423.560 - MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 29/5/2012.

Acrescento, ainda, que norma dessa natureza traz ínsita a garantia de possibilidade de efetiva, real e isonômica competição, pois impede favorecimentos e benefícios em razão do grau de parentesco com os agentes públicos.

Não é ocioso lembrar, embora não seja especificamente a hipótese dos autos, que esta Corte, no julgamento da ADC 12, rel. Min. Ayres Britto, declarou a constitucionalidade da Resolução 07/2005 que veda o nepotismo no Poder Judiciário, o que demonstra o entendimento deste Tribunal no sentido de privilegiar o princípio da moralidade administrativa.

Com essas breves considerações, dou provimento ao recurso extraordinário, para reformar o acórdão recorrido e declarar a constitucionalidade do art. 36 da Lei Orgânica do Município de Brumadinho-MG.”

No âmbito federal, a Lei nº 12.813/2013<sup>15</sup> dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, determinando o seguinte:

Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e

II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria,

<sup>15</sup> “A importância desta legislação para os programas de integridade encontra-se na relevância do cuidado aos requisitos e restrições de ocupantes de cargos ou empregos com acesso a informações privilegiadas, pois diariamente vislumbram-se situações de conflito de interesses público e privados, capazes de comprometer o interesse coletivo ou, até mesmo, de influenciar, de forma inapropriada, o desempenho da função pública.” LEMOS DE MELO, Camila; HERMANY, Ricardo. COMPLIANCE COMO PARADIGMA DE EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS. *Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 10(3), 2022, p. 427-454.

salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:

a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;

b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;

c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou

d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.

Observa-se que a restrição estabelecida no artigo 6º, inciso II, alínea 'c', da Lei nº 12.813/2013, aplica-se aos servidores aposentados. No entanto, esta restrição é específica para os agentes mencionados no artigo 2º da mesma lei, que inclui: I - Ministros de Estado; II - ocupantes de cargos de natureza especial ou equivalentes; III - presidentes, vice-presidentes, diretores, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e IV - ocupantes de cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nos níveis 6 e 5, ou seus equivalentes.

Já no âmbito municipal, e trazendo como exemplo o Município de Porto Alegre, no Estatuto do Funcionário Público de Porto Alegre, LC nº 133/85, existe uma proibição

para os funcionários ativos de celebrar contratos de natureza comercial, industrial ou civil de caráter oneroso com o Município, diretamente ou por intermédio de representante (conforme artigo 197, inciso XIII). Essa restrição não se estende, porém, aos funcionários inativos.

Adicionalmente, o Decreto nº 21.071/2021, que institui o Código de Ética, de Conduta e de Integridade dos Agentes Públicos e da Alta Administração do Município de Porto Alegre<sup>16</sup>, estabelece vedações aplicáveis por um período de seis meses após o término do vínculo empregatício do agente público com o Município:

Art. 17. Pelo prazo de 6 (seis) meses após o término do vínculo o agente público não poderá:

- I - atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo ou função que ocupava;
- II - prestar consultoria à pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou entidade da Administração Pública Municipal;
- III - aceitar cargo de administrador,

<sup>16</sup> Sobre o *compliance* nos Municípios Brasileiros: “no âmbito dos Municípios, as acentuadas diferenças sociais, econômicas, culturais e espaciais (geográficas), presentes em todo o território nacional, tendem a refletir sobremaneira na organização, estrutura, dinâmica e no funcionamento da Administração Pública local, e com isso, impacta na concepção, implementação e execução dos seus respectivos programas de *compliance*, que devem ser desenhados com atenção a essas realidades, inclusive e em essência por meio de uma apurada investigação acerca do perfil do respectivo Município.” CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERREIRA, Daniel; BERGAMINI, José Carlos Loitey. O *compliance* nos municípios brasileiros: breve inventário das possíveis dificuldades de implementação e algumas propostas de solução. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). (Org.). *Compliance no direito administrativo*. 1ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, v. 1, p. 309-334.

conselheiro ou estabelecer vínculo contratual ou empregatício com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento institucional.

Cabe pontuar que o Código de Ética de Porto Alegre não menciona explicitamente restrições relativas à contratação ou à participação em licitações por parte de ex-servidores. No entanto, a aplicação do inciso I do artigo 17 deste Código pode ser estendida a licitações e contratações, como será discutido mais adiante.

Essa restrição, contudo, não se aplica indiscriminadamente a todos os inativos, mas especificamente àqueles que tiveram envolvimento direto nos processos de licitação ou contratação devido ao cargo ou função que ocupavam. Tal interpretação pode ser reforçada por uma análise sistemática da Lei de Licitações, como será explorado no próximo tópico.

Portanto, para regulamentar adequadamente a questão, e considerando que ex-servidores, devido à sua proximidade anterior com a administração contratante, podem comprometer a lisura e a competitividade de certos procedimentos licitatórios, recomenda-se a elaboração de instrumentos normativos adequados. Eventual proposta normativa deve visar estabelecer regras claras para situações de conflito de interesse ou de impedimentos que possam surgir após o término do exercício de cargos ou empregos públicos, implementando uma espécie de “quarentena”.

A ausência de impedimentos específicos, contudo, não elimina o dever de investigar eventuais indícios de irregularidades que possam comprometer a competitividade de licitações ou contratações, praticadas por ex-servidores (inativos). Isso se deve ao fato de



que os impedimentos servem como uma medida preventiva; porém, podem existir circunstâncias concretas que, embora não estejam previstas como casos de impedimento preventivo<sup>17</sup>, são igualmente reprováveis e podem indicar a ocorrência de irregularidades. Tais situações devem ser objeto de investigações específicas.

#### 4. Encerramento do vínculo durante o procedimento e participação anterior ao encerramento

Além do que foi analisado anteriormente neste artigo, é importante destacar que, dependendo da data do desligamento, da aposentadoria ou da exoneração, é possível que o ex-servidor tenha participado, influenciado ou tido acesso a informações privilegiadas sobre a licitação enquanto ainda estava ativo.

No Acórdão nº 1448/2011, julgado pelo Plenário do TCU<sup>18</sup>, ficou estabelecido que a vedação prevista no art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993 continua aplicável, mesmo que o servidor público mencionado pelo dispositivo legal já não possua mais vínculo com a entidade licitante durante a fase externa da licitação. Isso se justifica pelo fato de que, caso o servidor tenha participado diretamente na fase interna da licitação, sua subsequente demissão não elimina a aplicabilidade da vedação. Mesmo perdendo a capacidade de influenciar diretamente o resultado da licitação, ainda persiste a vantagem decorrente do conhecimento aprofundado sobre o objeto licitado, em comparação com os potenciais concorrentes.

<sup>17</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei 8.666/1993. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

<sup>18</sup> TCU. Acórdão 1448/2011-Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 01/06/2011.

Em outro caso semelhante, o TCU identificou irregularidades após o autor do projeto ter-se desligado dos quadros da empresa licitante dois dias antes do lançamento dos editais de licitação. Neste caso, foi identificada a possibilidade de interferência no processo licitatório<sup>19</sup>.

Assim, embora como regra a vedação do artigo 9º, inciso III, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) não se destine ao ex-servidor, incluindo o inativo, é possível que, à luz de uma análise caso a caso, se verifique a existência de vínculo do servidor durante os trâmites do procedimento de licitação ou contratação. A título de exemplo, cita-se o caso constante no Relatório Técnico REP-10/00817110 da Diretoria de Controle de Licitações e Contratações do TCE/SC:

(...)

Da análise da documentação acostada aos autos, tem-se que a tramitação interna do pleito licitatório teve seu início por volta do dia 17/06/2010 (fl. 05), sendo que o primeiro ato externo de publicidade fora em 20/07/2010, ocasião em que se fixou a data de 30/07/2010 para a realização da sessão de abertura do certame.

(...)

Feita estas colocações, conforme consta das fls. 28 e 29, em 13/07/2010 procedeu-se a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da empresa do Sr. XXXX, então Chefe do "D.T.R" (fls. 04, 64 e 65), donde se extrai a provável constituição da empresa com foco na participação do pleito, viabilizada, pela possibilidade de ter conhecimento antecipado acerca do futuro lançamento da licitação em comento.

(...)

Considerando que a fase interna do procedimento licitatório deu-se em 17/06/2010 (fl. 05);

<sup>19</sup> TCU, Acórdão nº 9.917/2016, 2ª Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 08.09.2016.

Considerando que a exoneração do Chefe do Departamento de Transporte Rodoviário, Sr. XXXX, ocorreu apenas em 29/07/2010 (fls. 04 e 62) e o procedimento licitatório sob análise findou em 02/08/2010 (fl. 47);

(...)

Considerando que o Sr. XXX, supostamente impedido de participar do pleito, apresentou cotação comercial e firmou termos de contrato (fls. 26, 51 e 56), o mesmo deve figurar como responsável por tais atos;

(Tarjamento nosso).

Ademais, é importante lembrar que as contratações públicas requerem vários estudos preliminares, incluindo estudos técnicos de viabilidade, termos de referência, entre outros<sup>20</sup>. Somente após todos esses levantamentos é que se decide pela realização ou não da licitação, bem como pela forma que ela assumirá. Portanto, influências que comprometam a competitividade do certame podem ocorrer muito antes do início formal do procedimento licitatório, e devem ser consideradas à luz de cada caso concreto.

Assim, um inativo pode enquadrar-se na proibição estabelecida pelo artigo 9º, inciso III, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e pela primeira parte do §1º do artigo 9º da Lei 14.133/2021, dependendo da data do seu desligamento e do seu alinhamento com os trâmites do procedimento. Isso é especialmente relevante se considerarmos a

sua participação no processo de contratação ou licitação enquanto ainda possuía vínculo ativo com o órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

## 5. Considerações finais

Quando um servidor se torna inativo, seu vínculo com a entidade pública onde trabalhava é encerrado. Como regra geral, esse servidor não estaria sujeito à proibição estabelecida pelo artigo 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e pelo §1º do artigo 9º da Lei nº 14.133/2021, que estipula que um agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante não pode participar, direta ou indiretamente, de licitação ou da execução do contrato.

Entretanto, essa conclusão não elimina a possibilidade de estender a vedação legal aos casos em que o servidor tenha exercido influência ou participado de alguma fase do processo enquanto ainda estava ativo, mesmo que não possua mais vínculo nas fases subsequentes. Portanto, um servidor inativo pode estar sujeito à proibição, dependendo da data de seu desligamento e, principalmente, de sua participação no processo de contratação ou licitação.

Para regulamentar a questão de forma objetiva e assegurar a segurança jurídica, considerando que ex-servidores, devido à sua anterior proximidade com a entidade contratante, podem comprometer a integridade e a competitividade dos procedimentos, recomenda-se a edição de instrumentos normativos específicos. Esta proposta de regulamentação deve abordar as hipóteses de conflito de interesse ou de impedimentos que persistem após o término do vínculo empregatício ou funcional,

<sup>20</sup> “No tocante ao planejamento nas contratações públicas, há de se destacar a necessidade de pesquisa de preços, especialmente nos casos de contratações diretas, e a adoção de boas práticas de contratação, respeitando-se as fases e etapas do processo, assim como os principais documentos de planejamento das contratações, como documento de referência (projeto básico e termo de referência) e projeto executivo, e mais recentemente o estudo técnico preliminar, que será abordado adiante; sem contar com a necessidade de ampla análise de mercado.” RODRIGUES, Eduardo. O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas. *REVISTA DA EMERJ*, v. 25, p. 11-39, 2023.

instituindo uma espécie de “quarentena” para tais casos.

A necessidade de tal regulamentação se faz ainda mais presente com a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que, em seu §1º do artigo 9º, exige a consideração de situações que possam configurar conflito de interesses, seja durante ou após o exercício do cargo ou emprego, conforme estipulado pela legislação relevante. Por fim, destacamos que a ausência de um impedimento explícito não isenta a responsabilidade de investigar possíveis irregularidades em licitações ou contratações que envolvam servidores inativos, bem com ex-servidores em geral.

## 6. Referências

- Barreto, Rodrigo Tavares de Souza; Vieira, James Batista. Public Integrity Programs in Brazil: Indicators and Challenges. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 19, nº 3, Rio de Janeiro, julho/setembro de 2021.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; FERREIRA, Daniel; BERGAMINI, José Carlos Loitey. O compliance nos municípios brasileiros: breve inventário das possíveis dificuldades de implementação e algumas propostas de solução. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). (Org.). *Compliance no direito administrativo*. 1ed.São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, v. 1, p. 309-334.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- Lemos de Melo, Camila; Hermany, Ricardo. COMPLIANCE COMO PARADIGMA DE EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 10(3), 2022, p. 427-454.
- MOTTA, Fabrício; BELÉM, Bruno. Persecução do interesse público em um cenário de múltiplos interesses: recomendações da OCDE e os conflitos regulados pela Lei nº 12.813/2013. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 149-175, maio/ago. 2018.
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; SILVEIRA, Raquel Dias da. Título I: Disposições preliminares. Capítulo IV: Dos agentes públicos. In: DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. (Org.). *Lei de licitações e contratos administrativos comentada: Lei 14.133*. 1ed.São Paulo: Thomson Reuters, 2021, v. 1, p. 113-121.
- Nohara, Irene. *Nova lei de licitações e contratos: comparada*. 2. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Integridade na Contratação Pública: Boas Práticas de A a Z. Disponível em: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2024.
- Pereira Junior, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- RODRIGUES, Eduardo. O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas. *REVISTA DA EMERJ*, v. 25, p. 11-39, 2023.

STF. RE 910.552, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA,  
Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO,  
Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023,  
PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO  
GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 08-08-  
2023 PUBLIC 09-08-2023.

STF. RE n. 423.560 – MG, Relator  
Ministro Joaquim Barbosa, j. 29/5/2012.

STJ. Resp n. 254.115/SP, 1ª T., rel. Min. Garcia  
Vieira, 20.06.2000.

STJ. REsp nº 467.871/SP, Rel. Min. Humberto  
Gomes de Barros, 23.09.2003.

STJ. REsp nº 1.607.715/AL, Rel. Min. Herman  
Benjamin, 07.03.2017.

TCU. Acórdão 1448/2011-Plenário. Relator  
Ministro Augusto Nardes. Data da sessão:  
01/06/2011.

TCU. Acórdão 3397/2008-Primeira  
Câmara, Data da sessão 14/10/2008, Relator  
VALMIR CAMPELO, Área Licitação, Tema  
Competitividade, Subtema Restrição.

TCU, Acórdão nº 9.917/2016, 2ª Câmara, Rel.  
Min. Augusto Nardes, DOU de 08.09.2016.

TJ/MG, AC/RN nº 1.0051.11.000182-6/001,  
Rel. Des. Federal Raimundo Messias Júnior, j.  
em 01.12.2015.

TJ/PR, AC 0011162-79.2017.8.16.0129,  
Rel. Abraham Lincoln Calixto, j. 05/02/2021.