

RONNY  CHARLES

A reabilitação de licitantes e contratados sancionados: entre a reparação do dano e a comprovação de integridade

Ronny Charles L. de Torres¹

E Viviane Mafissoni²

Introdução

O regime sancionador das contratações públicas brasileiras passou, nos últimos anos, por uma reconfiguração profunda. A Lei nº 14.133/2021, ao instituir novas diretrizes para licitações e contratos administrativos, trouxe uma concepção mais sistêmica da responsabilização, articulando punição, aprendizado e reintegração.

Nesse contexto, o artigo 163 da Lei nº 14.133/2021 inaugurou a figura da reabilitação do licitante ou contratado sancionado de forma mais consistente, prevendo a possibilidade de retorno ao mercado público após o cumprimento de requisitos objetivos: reparação integral do dano, pagamento de multa, decurso de prazo mínimo, cumprimento das condições impostas pela autoridade e análise jurídica conclusiva.

O parágrafo único do dispositivo, contudo, elevou o padrão moral e técnico da reabilitação ao vincular sua concessão à implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade nos casos de infrações graves. Segundo o dispositivo, em relação à sanção pela apresentação de declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestação de declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato, bem como a sanção pela prática

¹ Advogado, Consultor e Parecerista. Doutor em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Advogado da União licenciado. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Coordenador da Pós Graduação em licitações e contratos da Faculdade Baiana de Direito. Coordenador dos cursos sobre licitações e contratos do Instituto Iter. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (15ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 14ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor. 3ª ed.), Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.) e e-marketplace e contratações públicas, todos pela editora JusPodivm, além de Análise Econômica das licitações e contratos (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

² Especialista em Direito Público; Advogada; Estudou sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Universidade de Lisboa, Portugal - 2019); Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019); Membro Consultora da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/DF; Diretora Acadêmica do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP_BR; Analista Jurídica de Projetos e Políticas Públicas do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, com atuação em diversas áreas na Central de Licitações (2010-2021); Ex-Chefe do Serviço de Compras Centralizadas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, vinculada ao Ministério da Educação (2021/2023); Atualmente cedida à Advocacia-Geral da União – AGU, como Coordenadora-Geral da Logística; Professora de pós-graduação da Escola Mineira de Direito e do Instituto Goiano de Direito; Avaliadora de Artigos Técnicos do Consad (2024); Autora de artigos; Coautora de diversos livros e palestrante sobre temas que envolvem contratações públicas.

de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; elas exigirão, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

A partir dessa previsão legal, foram definidos normativos para esmiuçar a aplicação da norma. Nesse diapasão, o Decreto Federal nº 12.304/2024 e a Portaria Normativa SE/CGU nº 226/2025 consolidaram um novo modelo procedimental: a reabilitação deixou de ser um ato declaratório de boa conduta e passou a exigir comprovação técnica de integridade corporativa.

O presente artigo tem como objetivo analisar essa evolução normativa, destacando os fundamentos jurídicos e os impactos práticos da transformação da reabilitação em um verdadeiro processo de reconstrução ética e institucional.

2. O papel do art. 163 da Lei nº 14.133/2021

A previsão de reabilitação não é inédita no direito administrativo sancionador, mas a Lei nº 14.133/2021 lhe conferiu uma feição mais completa. O art. 163 condiciona o retorno do sancionado ao cumprimento cumulativo de cinco requisitos — reparação integral do dano, pagamento da multa, transcurso de prazo mínimo, cumprimento das condições fixadas e parecer jurídico favorável —, criando um modelo de reinserção condicionado ao mérito administrativo.

Em relação à análise jurídica obrigatória, o respectivo parecer, embora obrigatório, não possui natureza vinculante, inexistindo comando de restrição ao juízo técnico a ser exarado pela autoridade competente para decidir sobre o pedido de reabilitação³.

A principal inovação, entretanto, está no parágrafo único do dispositivo, que determina a exigência de implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade como condição para reabilitação de infrações relacionadas a fraude e corrupção (incisos VIII e XII do art. 155). O legislador, assim, reconhece que não há reabilitação possível sem transformação estrutural da conduta empresarial.

Como bem explica Rafael Schwind, a reabilitação de licitantes e contratado significa a superação de uma concepção meramente punitivista do Direito Administrativo⁴. Esse comando representa uma inflexão no paradigma sancionador: o Estado não se limita a punir, mas induz o particular a aprimorar seus controles internos e a adotar padrões éticos permanentes. A sanção passa a ser, simultaneamente, castigo e estímulo à integridade.

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16ª ed. São Paulo: Jus Podivm, 2025. P. 897.

⁴ SCHWIND, Rafael Wallbach. *Reabilitação e autossaneamento de licitantes*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. P. 159.

3. O Decreto Federal nº 12.304/2024 e o detalhamento do dever de integridade

A edição do Decreto Federal nº 12.304/2024 teve papel essencial na concretização do dispositivo legal, no âmbito da Administração Federal⁵. O normativo regulamentou o procedimento de avaliação de programas de integridade para fins de desempate, grandes contratações e, especialmente, reabilitação de sancionados.

O decreto introduziu princípios como proporcionalidade, transparência e rastreabilidade da avaliação, determinando que o exame da integridade considere o porte, o ramo e a complexidade da empresa avaliada. Além disso, vinculou a reabilitação à análise da efetividade do programa — não basta possuir um manual de compliance, é necessário demonstrar a existência de mecanismos de prevenção, detecção e remediação de irregularidades.

Esse enfoque atende ao movimento contemporâneo de substituir o formalismo sancionador por uma lógica de aprendizado institucional. A reabilitação deve constituir um mecanismo de autossaneamento, por meio do qual o particular comprova ter superado as causas estruturais que ensejaram a infração, e não apenas cumprido formalidades punitivas⁶. Essa visão traduz a função essencial do instituto: reintegrar o agente econômico ao mercado público, sem reduzir a competitividade e preservando o interesse público, mediante demonstração efetiva de mudança cultural e de governança.

O Decreto nº 12.304/2024, ao vincular a análise à real efetividade do compliance, aproxima o regime de reabilitação da metodologia de aferição de maturidade dos programas de integridade já utilizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), com uma abordagem que torna a avaliação mais técnica e aderente à complexidade do ambiente empresarial⁷.

Ao integrar a reabilitação à lógica de integridade corporativa, o decreto reposiciona a sanção como instrumento de governança pública. O retorno ao mercado, portanto, não é apenas um benefício ao sancionado, mas uma garantia à Administração de que o contratado reabilitado está apto a atuar com ética e conformidade.

4. A Portaria Normativa SE/CGU nº 226/2025: metodologia e rigor técnico

⁵ E que serve de exemplo para a regulamentação no âmbito dos demais entes.

⁶ TONIN, Mayara Gasparoto. O procedimento de reabilitação de licitantes e contratados na nova lei de licitações. Disponível em: <https://justen.com.br/pdfs/IE167/IE167-MayaraGtonin-reabilitacao.pdf>

⁷ XAVIER, Vítor César Silva. Procedimento administrativo de reabilitação de empresas declaradas inidôneas com base na nova lei de licitações : a tutela antecipada nas situações de dano não apurado. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2128/1980>

A Portaria Normativa SE/CGU nº 226/2025 trouxe o detalhamento metodológico necessário para operacionalizar o processo de avaliação. Criou o Sistema de Avaliação e Monitoramento de Programas de Integridade (SAMPI), responsável por coletar, classificar e mensurar as informações apresentadas pelas empresas.

A avaliação envolve a submissão de formulários, questionários e evidências documentais que permitam comprovar a efetiva implementação do programa de integridade. Diferentemente de outras hipóteses previstas na mesma Portaria, a reabilitação não admite plano de conformidade: a mudança não pode ser projetada para o futuro, precisa estar comprovada no presente.

O procedimento é formalmente estruturado e limitado a 90 dias, garantindo celeridade e segurança jurídica. Caso o resultado seja desfavorável, é admitido pedido de reconsideração, o que reforça a lógica de contraditório e transparência.

A Portaria ainda prevê sanções para quem fraudar o processo de reabilitação, omitindo documentos ou prestando informações falsas — o que reforça a seriedade da análise e o compromisso da Administração com a credibilidade do instituto.

O procedimento de reabilitação passa a ser estruturado como um processo administrativo autônomo e garantidor de contraditório e ampla defesa, em que a autoridade sancionadora deve comprovar a razoabilidade das exigências e observar o dever de decidir em prazo adequado, podendo o Estado, mediante decisão fundamentada, adotar tutelas provisórias que autorizem o retorno condicionado do particular ao mercado, evitando punições desproporcionais e prejuízos à função social da empresa⁸.

Dessa forma, o regime da Portaria nº 226/2025 consolida um modelo de reabilitação tecnicamente auditável, que equilibra segurança jurídica e exigência de resultados práticos. A reabilitação deixa de ser um simples ato de liberação administrativa e passa a representar o reconhecimento público de que o agente privado internalizou valores de ética e conformidade, com base em critérios objetivos e mensuráveis.

5. A reabilitação como instrumento de governança pública

A conjugação entre Lei, Decreto e Portaria revela que a reabilitação passa a ocupar um espaço estratégico no sistema de governança das contratações. O instituto deixa de ter natureza

⁸ XAVIER, Vítor César Silva. Procedimento administrativo de reabilitação de empresas declaradas inidôneas com base na nova lei de licitações :a tutela antecipada nas situações de dano não apurado. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2128/1980>

meramente sancionatória para assumir papel pedagógico e preventivo, estimulando a transformação das práticas empresariais e fortalecendo o ambiente ético das compras públicas.

Esse redesenho institucional é coerente com a tendência internacional de valorização dos mecanismos de autorregulação e de conformidade empresarial, que privilegiam a recomposição de condutas empresariais em vez da exclusão permanente de agentes do mercado público. O Brasil, ao incorporar essa lógica, transfere para o sancionado o ônus de demonstrar maturidade ética e de gestão, reconfigurando o papel pedagógico das sanções administrativas.

Sob essa perspectiva, a reabilitação passa a funcionar como ponte entre o passado infrator e o futuro íntegro. Ela legitima o retorno do particular ao mercado apenas quando há evidência de que as causas que originaram a sanção foram efetivamente sanadas. Trata-se de um mecanismo de *accountability* positiva, que premia o esforço de conformidade e favorece a competitividade responsável.

6. Conclusão

A reabilitação de licitantes e contratados sancionados evoluiu de um simples instrumento de perdão administrativo para um processo técnico de validação da integridade empresarial. A partir do art. 163 da Lei nº 14.133/2021, consolidado pelo Decreto nº 12.304/2024 e regulamentado pela Portaria CGU nº 226/2025, a reinserção do sancionado passou a depender de comprovação objetiva de integridade, governança e reparação efetiva do dano.

Essa transformação reforça a maturidade do sistema de contratações públicas: a sanção não encerra o ciclo, mas inicia um período de reconstrução. O Estado, ao exigir evidências concretas de integridade, não apenas pune, mas educa e seleciona — separa quem apenas cumpre formalidades de quem internalizou valores éticos.

O artigo 163 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os requisitos objetivos — reparação do dano, pagamento de multa, decurso de prazo, cumprimento das condições e parecer jurídico conclusivo —, mas o diferencial normativo contemporâneo está na exigência de comprovação efetiva de integridade como condição para a reinserção no mercado público. Essa previsão, aprimorada pelo decreto e pela portaria, materializa uma política pública de integridade corporativa, em que o retorno do sancionado é condicionado à demonstração concreta de mudança cultural e de governança.

A reabilitação, assim, torna-se símbolo de uma nova etapa na cultura da integridade pública. Não se trata de um retorno automático, mas de uma reconquista institucional, em que

o direito de contratar novamente é proporcional à capacidade de demonstrar aprendizado, transparência e conformidade.

Do ponto de vista econômico e institucional, o modelo contribui para restaurar a confiança nos mercados públicos, mitigando efeitos negativos de sanções excessivamente excludentes, como a concentração de fornecedores e a retração da competitividade.

Em síntese, o novo paradigma da reabilitação não representa complacência, mas sofisticação institucional. Ele sinaliza a maturidade de um sistema que busca equilibrar sanção, integridade e governança, compreendendo que o retorno ao mercado não é um direito automático, e sim uma reconquista fundada em evidências de mudança ética e estrutural.

Referências

BRASIL. Decreto nº 12.304, de 3 de maio de 2024. Regulamenta a avaliação de programas de integridade nas contratações públicas e nos processos de reabilitação de licitantes e contratados sancionados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 maio 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12304.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 14 out. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). Portaria Normativa SE/CGU nº 226, de 9 de setembro de 2025. Dispõe sobre a metodologia de avaliação de programas de integridade, inclusive para fins de reabilitação de licitantes e contratados sancionados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-se/cgu-n-226-de-9-de-setembro-de-2025-654677738>. Acesso em: 14 out. 2025.

E que serve de exemplo para a regulamentação no âmbito dos demais entes.

MAFISSONI, Viviane. *Integridade em xeque: a Portaria CGU nº 226/2025 e o fim do compliance de fachada — o marco da integridade no direito administrativo brasileiro*. Nova Lei Licitação, 12 set. 2025. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/09/12/integridade-em-xeque-a-portaria-cgu-n-o-226-2025-e-o-fim-do-compliance-de-fachada-o-marco-da-integridade-no-direito-administrativo-brasileiro/>. Acesso em: 16 out. 2025.

TONIN, Mayara Gasparoto. O procedimento de reabilitação de licitantes e contratados na nova lei de licitações. Disponível em: <https://justen.com.br/pdfs/IE167/IE167-MayaraGTonin-reabilitacao.pdf>

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16ª ed. São Paulo: Jus Podivm, 2025. P. 897.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Reabilitação e autossaneamento de licitantes. Belo Horizonte: Fórum, 2025. P. 159

XAVIER, Vítor César Silva. Procedimento administrativo de reabilitação de empresas declaradas inidôneas com base na nova lei de licitações :a tutela antecipada nas situações de dano não apurado. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2128/1980>

XAVIER, Vítor César Silva. Procedimento administrativo de reabilitação de empresas declaradas inidôneas com base na nova lei de licitações :a tutela antecipada nas situações de dano não apurado. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2128/1980>