



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.687, de 2023, do Senador Sergio Moro, que *altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para permitir que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal possam prever a obrigatoriedade de programas de integridade em editais de licitação segundo sua realidade e necessidades locais.*

Relator: Senador **CARLOS PORTINHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 4.687, de 2023, de autoria do Senador Sergio Moro, que altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações, para permitir que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal prevejam a obrigatoriedade de programas de integridade em editais de licitação segundo sua realidade e necessidades locais.

O PL ora sob exame opera sua inovação legislativa na forma de novo parágrafo ao art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, dispositivo que veicula requisitos do edital do certame.

O § 4º do referido artigo determina que, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deve prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de seis meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento. Para fins da Lei nº 14.133, de 2021, o inciso XXII do art. 6º define como obras, serviços e fornecimentos de grande





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

vulto aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais). Esse valor, por sua vez, atualizado nos termos do art. 182 da Lei de Licitações pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, atualmente é de R\$ 261.968.421,04 (duzentos e sessenta e um milhões novecentos e sessenta e oito mil quatrocentos e vinte e um reais e quatro centavos).

Com efeito, o Projeto de Lei nº 4.687, de 2023, acrescenta ao art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, o § 10, que, por sua vez, determina que *a lei estadual, distrital ou municipal poderá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo vencedor para contratos de valor estimado inferior ao previsto no inciso XXII do art. 6º a fim de atender suas necessidades locais*.

Na justificação do projeto, o autor destaca que o § 4º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, já prevê a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor em contratações de grande vulto, definidas como aquelas de valor superior a duzentos milhões de reais, valor que considera excessivamente elevado, sobretudo para Estados e Municípios. Argumenta que, para a imensa maioria dos entes subnacionais, tal patamar torna inócua a exigência legal, o que contraria o propósito de difusão de mecanismos de prevenção e combate à corrupção. Ressalta, ainda, que diversos Estados já editaram leis próprias que exigem programas de integridade para contratos de valor inferior ao parâmetro federal, o que pode gerar insegurança jurídica com a plena vigência da Lei nº 14.133, de 2021. Sustenta, por fim, que a alteração proposta prestigia o princípio federativo, ao permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios adaptem a lei geral às suas peculiaridades, fixando parâmetros mais condizentes com sua realidade.

O projeto foi distribuído à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e a esta CCJ em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental perante a CTFC, que aprovou parecer favorável ao projeto, com duas emendas: a Emenda nº 1-CTFC acrescenta artigo para dispor sobre cláusula de vigência, ausente no PL; e a Emenda nº 2-CTFC renumera o § 10 proposto para § 4º-A, de modo a posicionar o novo dispositivo logo após o § 4º do art. 25, com o qual guarda relação lógica, sem alteração de conteúdo material.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das proposições submetidas ao seu exame, bem como, ressalvadas as atribuições das demais comissões, apreciar o mérito das matérias de competência da União, entre as quais se incluem as normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A matéria insere-se, portanto, no campo de atuação desta Comissão.

Quanto à constitucionalidade formal, o projeto ora sob exame versa sobre normas gerais de licitação e contratação, matéria de competência legislativa privativa da União, conforme o art. 22, XXVII, da Constituição Federal (CF). A iniciativa parlamentar é adequada, à luz do art. 61, *caput*, da Constituição, que atribui a qualquer membro do Congresso Nacional a iniciativa de leis ordinárias, não se tratando de hipótese de iniciativa reservada ao Presidente da República, elencada no § 1º do mesmo artigo. Não se identificam, assim, vícios de iniciativa ou de usurpação de competência.

Sob esse prisma, a proposição se harmoniza com o desenho federativo da Lei Maior. A União, no exercício da competência do art. 22, XXVII, fixa a regra geral mínima, ao exigir, no art. 25, § 4º, da Lei de Licitações, a implantação de programa de integridade em contratações de grande vulto, definidas pelo art. 6º, XXII, como aquelas cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00. Ao mesmo tempo, nos termos do PL, o diploma legal passará a admitir, de forma expressa, que Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de suas competências próprias, estabeleçam, por lei, exigências adicionais de integridade para contratos de menor valor. Não há, portanto, invasão de competência local para legislar os pormenores da matéria.

Com efeito, importa também que a Lei nº 14.133, de 2021, ao tratar de programas de integridade apenas para contratações de grande vulto, pode ser interpretada, em tese, como norma geral exaustiva sobre o tema, o que suscitaria dúvidas quanto à validade de leis estaduais que exigem programas de integridade em patamares inferiores. O Projeto de Lei nº 4.687, de 2023, ao inserir, na própria lei geral, dispositivo que admite expressamente a disciplina local mais rigorosa, afasta a leitura de exaustividade e reforça a compatibilidade





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

das leis estaduais, distrital e municipais que suplementam a norma de caráter nacional.

No plano da constitucionalidade material, a alteração proposta guarda conformidade com os princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição, sobretudo os da legalidade, moralidade e eficiência. A exigência de programas de integridade em contratações públicas, seja em nível federal, seja em nível local, constitui instrumento de concretização da moralidade administrativa e de aprimoramento da eficiência na gestão de recursos públicos, ao reduzir riscos de corrupção, fraudes e desperdícios. A faculdade conferida aos entes subnacionais para estender essa exigência a contratos de menor valor não afronta direitos fundamentais nem princípios constitucionais, desde que observados, na legislação local, os limites gerais da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia, cuja análise concreta caberá, em cada caso, ao controle jurisdicional de constitucionalidade e aos órgãos de controle externo e interno.

Também sob a ótica da compatibilidade material com a Lei Maior, o projeto ora sob exame reforça o desenho federativo estabelecido pela Constituição. O art. 22, XXVII, da Carta de 1988 atribui à União a competência para editar normas gerais de licitação e contratação, sem afastar a competência legislativa residual dos Estados, prevista no art. 25, § 1º, e a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, I e II. Ao explicitar, na Lei de Licitações, que a lei estadual, distrital ou municipal pode prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo vencedor para contratos de valor inferior ao patamar de grande vulto, o PL não institui nova competência, mas reconhece e organiza, em nível de norma geral, o espaço de conformação normativa dos entes subnacionais. Dessa forma, a proposição prestigia o princípio federativo.

Quanto à juridicidade, o projeto é dotado de generalidade e abstração e inova no ordenamento jurídico.

À luz da regimentalidade, a proposição tramitou de acordo com os ditames do RISF.

No mérito, a despeito do exame já realizado no seio da CTFC, precisamos registrar que a matéria é digna de louvor.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

A Lei de Licitações, ao fixar, no art. 25, § 4º, a obrigatoriedade de programa de integridade apenas para contratações de grande vulto, estabeleceu um patamar que, na prática, alcança número reduzido de contratações em Estados, Distrito Federal e, sobretudo, Municípios.

No entanto, caso entes federados optem por editar leis próprias que exigem programas de integridade para contratos de valor inferior, com base em sua competência suplementar em matéria de licitações, a ausência de menção expressa na lei geral pode conduzir a controvérsias quanto à compatibilidade dessas normas locais com o regime geral de licitações. A explicitação da regra, portanto, fortalece a presunção de validade das leis locais já editadas e incentiva outros entes a seguirem o mesmo caminho.

Ademais, a proposição se mostra alinhada à compreensão de que a exigência de programa de integridade pelo licitante vencedor constitui instrumento legítimo de prevenção de ilícitos e de aprimoramento da gestão contratual, e não apenas em contratações de grande vulto.

Mais ainda, a delegação dos pormenores para leis locais, em vez da fixação de patamares no diploma de caráter nacional, permite que os entes subnacionais estendam a exigência a contratos de menor valor à luz de sua realidade orçamentária e de seu perfil de contratações. Em contextos em que o orçamento anual do ente federado é significativamente inferior ao patamar de grande vulto definido na lei geral, contratos de valor muito inferior podem representar, em termos relativos, risco relevante ao erário. A faculdade de exigir programas de integridade em tais hipóteses reforça a cultura de conformidade no setor privado que contrata com o Poder Público e contribui para a redução de riscos de corrupção, desvios e desperdícios, sem impor, em nível federal, obrigação uniforme que poderia se revelar desproporcional para determinados mercados ou segmentos.

Importa destacar, ainda, o impacto da medida sobre a fase preparatória da licitação, disciplinada no Capítulo II da Lei nº 14.133, de 2021, da qual o art. 25 faz parte. O *caput* do art. 25 define o conteúdo mínimo do edital, que deve contemplar, entre outros aspectos, as regras de habilitação, julgamento, fiscalização e gestão do contrato. A inclusão do novo dispositivo, na forma proposta, não altera a estrutura da fase preparatória, mas amplia o rol de elementos que o edital pode conter, ao admitir que a legislação local exija, para contratos abaixo do patamar de grande vulto, a mesma providência de integridade já prevista para os contratos de maior valor. A decisão sobre o valor





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

de corte, os setores prioritários e as condições específicas de comprovação do programa de integridade permanece no âmbito normativo do ente subnacional, o que preserva a flexibilidade da fase preparatória e permite calibragem proporcional às capacidades administrativas e ao perfil de risco de cada Administração.

No tocante à técnica legislativa, cumpre examinar a solução adotada pelo projeto e as emendas aprovadas na CTFC.

A Emenda nº 1-CTFC, que introduz artigo para estabelecer que a lei entra em vigor na data de sua publicação, também merece apreciação favorável. Dados os objetivos da proposição, a opção por *vacatio legis* poderia prolongar o período de insegurança jurídica, sem ganho relevante de adaptação normativa, uma vez que a alteração proposta não impõe novas obrigações diretas aos particulares, mas apenas reconhece e organiza, em nível de norma geral, a competência dos entes subnacionais.

Quanto à Emenda nº 2-CTFC, o texto original do Projeto de Lei nº 4.687, de 2023, acrescenta o dispositivo como § 10 do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, dispositivo topologicamente distante do vigente § 4º, com o qual mantém relação lógica direta. Nesse passo, a solução adotada pela referida emenda, amplamente utilizada na legislação federal, preserva a ordem dos dispositivos existentes, facilita a compreensão do vínculo entre a obrigação federal para contratações de grande vulto e a possibilidade de extensão dessa exigência por leis locais a contratos de menor valor e evita alterações desnecessárias na numeração dos parágrafos subsequentes.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade do PL nº 4.687, de 2023, e no mérito, por sua **aprovação**, na forma das Emendas nºs 1-CTFC e 2-CTFC.

Sala da Comissão,

Senador CARLOS PORTINHO

