

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, 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 **EFRAIM FILHO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) o Projeto de Lei (PL) nº 4.687, de 2023, de autoria do Senador Sérgio 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.*

O projeto possui apenas um artigo, que acrescenta novo parágrafo, numerado como § 10, ao art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, a nova Lei de Licitações. Referido artigo cuida de requisitos do edital, ao passo que o parágrafo proposto estabelece 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 considerado de grande vulto. Esse valor, previsto no art. 6º, inciso XXII, da Lei de Licitações, atualizado nos termos do art. 182 do mesmo diploma legal pelo Decreto nº 11.317, de 29 de dezembro de 2022, atualmente é de cerca de R\$ 228 milhões.

O autor do PL, na respectiva justificação, recorda que o § 4º do art. 25 da Lei de Licitações determina que o edital preverá a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor nas contratações de grande vulto. Ele observa, contudo, que o valor, já elevado para contratos celebrados pela administração pública federal, é ineficaz para os demais entes federados, principalmente para a grande maioria dos municípios.

O ilustre senador ressalta, ademais, que vários Estados já editaram leis próprias exigindo programas de integridade em certames de valor inferior ao do art. 6º, XXII, da Lei de Licitações. Acrescenta o autor do PL que a validade desses diplomas legais subnacionais, contudo, poderá ser questionada com a vigência plena da Lei nº 14.133, de 2021, no dia 30 de dezembro de 2023. Isso porque, sendo o parâmetro da Lei de Licitações mais elevado, licitantes poderão contestar os critérios estaduais, distritais e municipais.

Nessa quadra, o projeto, ainda segundo sua justificação, permite que os demais entes federados fixem parâmetros mais consentâneos a sua realidade a favor da promoção de programas de integridade em licitações e contratações públicas.

A matéria foi despachada a esta CTFC e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). O projeto não recebeu emendas no prazo regimental, esgotado em 19 de outubro de 2023.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre matérias pertinentes a prevenção à corrupção.

Considerando-se o fato de ter sido a matéria também despachada à CCJ, que opinará, nos termos do art. 101, inciso I, do RISF, sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, examinaremos especificamente o mérito do projeto ora sob exame, em respeito às competências daquele colegiado.

Feita essa breve observação, cumpre recordar que um 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. Essa é a definição do art. 56 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que *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*, também conhecida como Lei Anticorrupção.

Ainda segundo o referido decreto, são objetivos do programa de integridade: *prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; bem como fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.*

Sobre a matéria versada pelo projeto em tela, o inciso VIII do art. 57 do Decreto nº 11.129, de 2022, inclui, dentre os parâmetros para avaliação do programa de integridade quanto a sua existência e aplicação, a instituição de *procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões.*

A existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, a seu turno, é levada em consideração na aplicação das sanções previstas na Lei Anticorrupção.

Ou seja, a instituição de programa de integridade, pelo particular contratado pelo poder público, é importante salvaguarda contra práticas ilícitas que atentam contra a administração pública.

No âmbito da Lei de Licitações, além da obrigatoriedade da implantação de programas de integridade pelo licitante vencedor em contratações de grande vulto (art. 25, § 4º), nos termos já descritos anteriormente, o diploma legal de 2021 prevê o desenvolvimento de programa de integridade pelo licitante como critério de desempate em licitações (art. 60, IV), e dispõe que a possibilidade de que sua implantação ou aperfeiçoamento seja tanto uma sanção imposta ao responsável como condição de reabilitação de licitante ou contratado (arts. 156, § 1º, inciso V; e 163, parágrafo único).

Nesse contexto, sobre o mérito do projeto de lei em tela, deve-se considerar que o interessado no certame de grande vulto certamente irá embutir os custos da implantação de seu programa de integridade no valor proposto à administração pública. Em contratações de maior relevo em termos financeiros, esse custo adicional certamente compensa a mitigação do risco de eventuais desvios. De todo modo, certamente existe um limiar, em termos econômicos, a partir do qual se torna demasiadamente onerosa a implantação de um programa de integridade para satisfazer contratação específica com o poder público, o que pode afastar competidores.

Por outro lado, entendemos que tal debate seja melhor empreendido em cada ente federado, por meio de seus representantes legitimamente eleitos. Pode ser que determinado Estado opte por exigir o maior rigor de um programa de integridade de seus contratados nas avenças de valor superior, por exemplo, a R\$ 50 milhões, montante ainda assim expressivo, mas que pode fazer mais sentido diante da realidade da administração local e de seus fornecedores.

Também não podemos nos olvidar da segurança jurídica. A competência da União insculpida no art. 22, XXVII, da CF, implica na legislação por parte dos demais entes da Federação para atender a suas peculiaridades, naquilo em que não conflitar com as normas gerais do ente nacional. A fronteira entre normas gerais e suplementares, contudo, nem sempre é evidente e é, muitas vezes, delimitada pela jurisprudência. Nesse sentido, leis estaduais, distritais ou municipais que prevejam a obrigatoriedade de programas de integridade a vencedores de licitações abaixo do valor previsto no art. 6º, XXII, da Lei de Licitações podem ser impugnadas sob alegação de que o limiar de cerca de R\$ 228 milhões se aplica obrigatoriamente aos entes subnacionais.

Diante disso, entendemos que a proposição ora sob exame é digna de aplausos. Sugerimos, todavia, dois pequenos aprimoramentos, na forma de emendas.

O primeiro é o acréscimo de cláusula de vigência. Já que se propõe consagrar a segurança jurídica dos entes subnacionais, a previsão de vigência imediata nos parece mais apropriada para sanar o problema simultaneamente à promulgação da lei.

Em segundo lugar, propomos modificação de técnica legislativa que vem sendo adotada costumeiramente pelo Congresso Nacional. O

parágrafo acrescido pelo PL guarda relação lógica com o § 4º do mesmo artigo. Sua inclusão como § 5º, e consequente renumeração dos demais, não é vedada pelo art. 12, III, *b*, da LC nº 95, de 1998, mas também não é recomendável. O parágrafo proposto pelo projeto, assim, poderia ser numerado como § 4º-A, simplificando a leitura do art. 25 ao posicionar lado a lado a regra geral e a possibilidade de exceção aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.687, de 2023, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 4.687, de 2023, o seguinte artigo:

“**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

EMENDA Nº - CCJ

Renumere-se como § 4º-A o § 10 do art. 25 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, acrescido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 4.687, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator