

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202000036011812

INTERESSADO: OUVIDORIA SETORIAL

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 308/2021 - GAB**

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. DÚVIDAS QUANTO À APLICABILIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 20.489/2019. 3. NORMA PREDOMINANTEMENTE DE EFICÁCIA PLENA. 4. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Tratam os autos de consulta oriunda da **Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA**, encaminhada por meio do **Ofício nº 4000/2020 GOINFRA** (000016525676), e deflagrada em virtude da Reclamação apresentada ao Sistema de Gestão de Ouvidoria do Estado de Goiás (000016271757), por meio da qual requesta acerca da omissão na observância da Lei estadual nº 20.489/2019 na Portaria nº 389/2020-GOINFRA, que aprovou o Código de Ética e Conduta da GOINFRA

2. O cerne da consulta formulada foi materializada no **Despacho nº 663/2020 PR-PROCSET** (000016387420), da Procuradoria Setorial, que a par de se manifestar favorável à edição da **Portaria nº 418/2020 GOINFRA** (000016364174), apresentou o seguinte questionamento quanto à aplicabilidade da Lei Estadual nº 20.489/2020, especialmente “quanto ao modo como a administração irá averiguar se, sob o aspecto substancial, a empresa atendeu à exigência legal”, formulando as seguintes indagações: “Em que prazo? De que maneira o Estado fiscaliza se o programa foi concretizado? Caso tenha sido concretizado, quais os parâmetros que o Estado irá utilizar para julgar se o programa atende ao objetivo legal? Quando um programa é considerado meramente “formal” (art. 6º, §4º da lei), caso em que será desconsiderado, e quando é considerado satisfatório sob o aspecto substancial?”

3. A Controladoria-Geral do Estado, após ser provocada por meio do **Ofício n° 3994/2020 GOINFRA** (000016524749), não obstante ainda não ter se pronunciado sobre o mote da consulta, informou, por meio do **Despacho n° 110/2020 SCIC** (000016792060), da Subcontroladoria de Controle Interno e Correição que matéria semelhante foi enfrentada no bojo do Processo n° 202000052000320, em consulta formulada pela Saneamento de Goiás S/A - SANEAGO.

4. Naquela oportunidade, restou analisada a necessidade de encaminhamento à Controladoria-Geral do Estado, para fins de avaliação, os respectivos programas de integridade das empresas que celebram contratos com a SANEAGO.

5. Em resposta ao questionamento, a Gerência de Auditoria em *Compliance* proferiu o **Despacho n° 66/2020 GEAC** (000015447548), em que asseverou que *“o legislador não estabeleceu esta Controladoria como entidade responsável para definição das premissas mínimas dos referidos programas, a exemplo do que foi estatuído no parágrafo único do artigo 21-A da Lei Estadual 18.672/2014, no que se refere aos programas de compliance no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, tampouco mencionou este órgão de controle como responsável por avaliar os programas de integridade das empresas que contratam com a administração estadual”*.

6. Instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial da Controladoria-Geral do Estado proferiu o **Despacho n° 246/2020 PROCSET** (000015895107) em que pontuou que a competência definida legalmente (art. 17, inciso VI, da Lei estadual n° 20.491/2019) para a atuação daquele órgão de controle se circunscreve em *“assessorar os órgãos e entidades da Administração Pública na implementação de seus respectivos Programas de Compliance Público, e não das empresas privadas que com eles mantêm relação jurídica negocial”*.

7. Sobre este enredo, Maria Helena Diniz [1] nos ensina que a eficácia é *“uma qualidade da norma que se refere à sua adequação em vista da produção concreta de efeitos. A norma será eficaz se tiver condições fáticas de atuar, por ser adequada à realidade (eficácia semântica), e condições técnicas de atuação (eficácia sintática), por estarem presentes os elementos normativos para adequá-la à produção de efeitos concretos”*.

8. Neste viés, a eficácia de uma norma pode ser **plena** quando aplicável direta, imediata e integralmente **ou** sofrer limitações **ou** mesmo depender de outra norma para se realizar. Neste último caso temos as **normas de eficácia contida** ou de **eficácia limitada** que, nos ensinamento de José Afonso da Silva [2], embora inicialmente de eficácia plena podem ter sua eficácia reduzida pela atividade do legislador infraconstitucional (as primeiras) ou, que não seriam imediatamente aplicáveis, exigindo uma ação estatal ou a criação de novas regras para serem executadas (as segundas).

9. A Lei estadual n° 20.489/2019, que trata da criação do *Programa de Integridade* pelas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Goiás, encontra-se integrada de normas, em sua maioria, de eficácia plena, uma vez já possuem condições de atuar no ordenamento jurídico e produzir os efeitos almejados, especialmente a exigência instantânea da existência do *Programa de Integridade* das empresas que celebrarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privado com a administração pública direta, indireta e fundacional do Estado de Goiás, cujos limites em valor sejam superiores ao da modalidade de licitação por concorrência, sendo R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias (art. 1°).

10. Não obstante, vislumbra-se que determinados aspectos pontuais da implementação da norma, sobretudo os arts. 5° e 6°, restariam melhor elucidados após o exercício do poder regulamentar

pelo Chefe do Executivo estadual.

11. Pertinente salientar que a Procuradoria-Geral do Estado já havia orientado, no âmbito do Processo nº 201900013000022, ao tratar da análise do **Autógrafo de Lei nº 499/2018**, por meio do **Despacho nº 25/2019 GAB** (5416982), que redundou no pronunciamento pelo veto integral exarado pelo Senhor Governador do Estado (5691273), acerca da necessidade de edição de norma complementadora, nos seguintes termos:

*"15. Ainda que o escopo deste assessoramento seja restrito à detecção de vícios de inconstitucionalidade formal e material, considerando o esgotamento da possibilidade de alteração do conteúdo do projeto aprovado pelo Parlamento, colhe-se do ensejo para sugerir ao Excelentíssimo Governador do Estado, de lege ferenda, caso resolva convolá-lo em lei, que edite decreto dirigido à complementação da normatividade do diploma, já que há lacunas que merecem ser colmatadas por ato infralegal.*

*15.1. Chama-se a atenção, primeiramente, para o prazo no qual a pessoa contratada deverá implantar o programa de integridade e apresentá-lo à autoridade competente. Isso porque, se na dicção do art. 10 cabe à empresa que já possui o referido programa implantado apresentá-lo no momento da contratação declaração informando a sua existência para fins, inclusive, de avaliação (art. 5º), é porque a lei reservou ao Administrador uma margem de conformação para estabelecer, por ato discricionário, outro prazo que não a assinatura do contrato para aquelas pessoas que não possuem o programa de compliance instituído. Tal constatação tem por fundamentos lógicos a máxima de que a lei não contém palavras inúteis e que o silêncio traduz espaço para a atuação administrativa e o exercício do correspondente dever-poder regulamentar.*

*15.1.1. Comparativamente, a Lei n. 7.753/17, do estado do Rio de Janeiro, franqueia um prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos a partir da celebração do contrato para que a pessoa jurídica fornecedora implante o programa de conformidade.*

*15.1.2. A concessão de um prazo a partir da assinatura do contrato, ainda que inferior a cento e oitenta dias, é medida salutar tanto para a Administração quanto para o particular que com ela contrata. É que, se por um lado essa demarcação temporal a posteriori proporciona maior segurança jurídica ao contratado, que terá parâmetros objetivos de previsibilidade e calculabilidade no planejamento de suas ações e assim poderá minorar os riscos de seu empreendimento, por outro tenderá ela a reverter-se em favor da Administração na obtenção de preços mais adequados à realidade de mercado e na prevenção de indenizações decorrentes da não celebração de contratos, o que se conforma com uma racionalidade econômica que possui assento no caput do art. 70 da Constituição da República (princípio da economicidade).*

*15.1.3. Contudo, caso não seja essa a conclusão de Sua Excelência, o que é plenamente compreensível, esta Casa recomenda, fortemente, a assinalação de um termo final para a implantação do citado programa de compliance, ainda que este seja a data da assinatura do contrato, a fim de se evitar, ao menos, o estado de dúvidas entre os administrados e a indesejada judicialização.*

*15.2. Outrossim, no afã de se uniformizar a atuação administrativa na avaliação da implementação efetiva do programa de integridade e das competências correlatas, é de bom alvitre que o regulamento aponte expressamente a qual autoridade pública caberá o múnus, sugerindo-se, na inexistência de cargo específico, o gestor e/ou fiscal do contrato aludido no art. 51 da Lei Estadual n. 17.928/12.*

*15.3. Também é oportuna a recomendação para que, por força de decreto para a fiel execução da lei (em especial do art. 11), toda a Administração Pública direta e indireta fique vedada de incluir em editais de licitação e instrumentos convocatórios em geral cláusula elevando o programa de integridade à condição de critério de habilitação, uma vez que previsão editalícia como essa, além de não encontrar respaldo em qualquer dispositivo do diploma ora analisado, decerto encerraria desmesurada restrição à competitividade do certame, indo na contramão do que preceitua o art. 3º da Lei n. 8.666/93 e o art. 12 da Lei Estadual n. 17.928/12 e do que decidiu a 2ª Câmara do TCU no Acórdão n. 8.661/2018xii."*

12. Desse modo, até que sobrevenha norma regulamentadora da espécie a dispor de modo uniforme no âmbito da Administração pública estadual, as questões levantadas pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA, através do **Despacho n° 663/2020 PR-PROCSET** (000016387420) e, sobretudo diante da ausência de atribuição institucional conferida a um órgão ou entidade específica do Poder Executivo estadual, temos que as questões práticas de aplicabilidade da norma - desde que, com ela não conflitem - poderão ser definidas por cada órgão ou entidade estatal no bojo dos editais dos procedimentos licitatórios, cuja juridicidade deverá ser analisada pelo órgão consultivo de cada pasta na oportunidade da análise prévia exigida pelo parágrafo único do art. 38 da Lei n° 8.666/93; restando, por conseguinte, ao gestor do contrato, no âmbito de atuação estatuída pelo inciso XII do art. 52 da Lei estadual n° 17.928/2012 avaliar o cumprimento por parte das empresas contratadas dos parâmetros traçados pela Lei estadual n° 20.489/2019.

13. Matéria orientada, restitua os autos do processo à **Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA, via Procuradoria Setorial**, para ciência e providências pertinentes. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Despacho n° 663/2020 PR-PROCSET** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria n° 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria n° 170-GAB/2020-PGE.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 16/03/2021, às 09:53, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto n° 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000018796136** e o código CRC **CF58837F**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo n° 202000036011812



SEI 000018796136