



Referência: Processo nº 202400010013244

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: PROGRAMA DE INTEGRIDADE - LEGISLAÇÃO ESTADUAL

DESPACHO Nº 429/2024/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. LEI ESTADUAL Nº 20.489, DE 2019. PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO DO ESTADO DE GOIÁS. CONTINUIDADE DE SUA VIGÊNCIA, MESMO COM A SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.133, DE 2021, CUJO ART. 25, § 4º, NÃO OBSTA A OBRIGATORIEDADE DE EXIGÊNCIA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA AJUSTES COM VALORES INFERIORES A R\$ 200.000.000 (DUZENTOS MILHÕES DE REAIS). CARÁTER ESPECÍFICO DAS NORMAS ESTADUAIS. PARTICULARIDADE DAS CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DO ESTADO DE GOIÁS. POSSÍVEL CONVENIÊNCIA DE ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL, PARA ADEQUAÇÃO DO PARÂMETRO, QUE SE TORNOU DEFASADO, COM A REVOGAÇÃO DA LEI Nº 8.666, DE 1993. MATÉRIA ORIENTADA. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Cuida-se de consulta jurídica formulada no bojo do Ofício nº 13521/2024/SES (SEI nº 57492336), em que a Gerência de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde indaga a respectiva Procuradoria Setorial acerca da compatibilidade entre a Lei estadual nº 20.489, de 2019, que *“Cria Programa de Integridade a ser aplicado nas Empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Goiás, e dá outras providências”*, e a superveniente Lei federal nº 14.133, de 2021, cujo art. 25, § 4º, prevê a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.

2. Por meio do Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 190/2024 (SEI nº 57698063), a Procuradoria Setorial da SES concluiu pela inocorrência de revogação da Lei estadual nº 20.489, de 2019, ante o seu caráter suplementar, bem como pela compatibilidade do diploma estadual com o dispositivo citado da legislação federal.

3. É o breve relatório. Passa-se à manifestação.

4. Para melhor compreensão da controvérsia, cumpre o registro de que, em um primeiro momento, houve a edição, no âmbito do Estado de Goiás, da Lei nº 20.489, de 2019, que

determinou a exigência, nas situações especificadas, do programa de integridade para as empresas que celebrarem ajustes com a Administração direta, indireta e fundacional do Estado de Goiás.

5. Posteriormente, a nova Lei de Licitações e Contratos acabou por versar sobre a questão, prevendo, no art. 25, § 4º, a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos “de grande vulto”, assim consideradas as que têm valor estimado superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais - art. 6º, XXII). A Lei estadual nº 20.489, de 2019, por sua vez, prevê a exigência de forma mais ampla, já que os valores previstos são bastante inferiores. Confira-se o teor dos dispositivos a que se fez referência:

Lei estadual 20.489, de 2021

Art. 1º Determina a exigência do Programa de Integridade às 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.

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (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.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

6. Considerando que o normativo estadual possui amplitude superior, daí decorrendo a exigência de implantação do programa de integridade para casos não previstos na legislação federal, cogitou-se da revogação da Lei estadual nº 20.489, de 2019. A interpretação, contudo, não merece prosperar. Em primeiro lugar, pela singela constatação de que o art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, apenas exige o programa de integridade para as contratações de grande vulto, sem proscrever a exigência para hipóteses de contratações que não sejam de grande vulto. Eventual desobediência à legislação federal, portanto, apenas restaria caracterizada com a dispensa, por legislação estadual ou municipal, do programa de integridade para contratações de grande vulto. Conforme bem lançado pelo opinativo setorial (SEI nº 57698063), *“a lei não veda a implementação do referido programa em contratações cujos valores sejam inferiores aos estipulados por ela, mas, de maneira inequívoca, delimita um cenário no qual a aplicação do mecanismo se torna imperativa”*.

7. À fundamentação *supra*, contudo, não se acrescentam-se considerações acerca das competências legislativas delimitadas na Constituição Federal, tendo em vista que a afirmação da legitimidade da normativa estadual pressupõe também que o Estado de Goiás esteja habilitado a normatizar a temática. No que importa à presente situação, observa-se o disposto no art. 22, XXVII, da Magna Carta, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de

licitação e contratação públicas. Visto que a competência privativa da União abarca apenas as normas gerais, cabe atuação dos entes menores, de forma suplementar. Neste cenário, a legitimidade da Lei estadual nº 20.489, de 2019, perpassa pelo reconhecimento do seu caráter específico.

8. À vista de tais considerações, cabe observar que está em questão a exigência de programa de integridade de empresas que celebraram contrato com a Administração Pública. A propósito, o programa de integridade consiste, nos termos da Lei estadual nº 20.489, de 2019, *“no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, controle e incentivo à denúncia de irregularidade e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública”*.

9. Pois bem, embora o caráter geral ou específico de uma norma seja impassível de demonstração cabal, ante a natureza social da ciência jurídica, existem elementos que permitem alcançar solução capaz de formar razoável consenso, e que esteja em conformidade com orientações jurisprudenciais pretéritas, em alinhamento a uma desejável coerência sistêmica.

10. Em âmbito doutrinário, Geraldo Ataliba, com lucidez, afirmou que *“só é coerente entender como próprio da norma geral a complementação da Constituição em que a atuação do mecanismo de harmonia entre as pessoas políticas o exija peremptoriamente”*^[1]. Ainda, Egon Bockmann Moreira leciona que *“as normas gerais não podem se afastar da teleologia dessa competência constitucional (questões de interesse comum do país, em razão das quais se outorga essa competência extraordinária à União, para que legisle a respeito de temas nacionais)”*^[2].

11. Na seara jurisprudencial, as lições encontradas não destoam. O Min. Rel. Edson Fachin, na relatoria da ADI 3.355/RJ (DJ 16/12/2020), sustenta que, nos casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas, a solução deve privilegiar a interpretação condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos. Além disso, em se tratando de controle de constitucionalidade de atos normativos produzidos pelos demais entes da Federação, exige-se que a interpretação não tolha a competência dos entes menores para dispor sobre determinada matéria, havendo presunção em seu favor (*presumption against preemption*). De outro lado, essa presunção pode ser afastada quando, de forma necessária, adequada e razoável, a lei federal ou estadual expressamente indicar a exclusão do poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*). Não havendo definição legislativa, descabe ao Poder Judiciário restringir a autonomia constitucional de determinado ente federativo, ao impedi-lo de legislar sobre matéria cuja competência legislativa não seja privativa (ADI 3.355, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 16/12/2020).

12. Forte em tais premissas, verifica-se, no caso em exame, que não existe norma federal que exclua a competência legislativa dos entes menores. Ao revés: o art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, vale-se da locução *“na forma do regulamento”*, a evidenciar o caráter genérico apenas do que está expressamente previsto, que deve ser, necessariamente, objeto de complementação. E mais: Marçal Justen Filho, ao comentar o dispositivo, afirma que *“Cabe a cada ente federativo editar o regulamento sobre o tema para a sua órbita própria”*^[3].

13. Em síntese, consagrou-se, doutrinária e jurisprudencialmente, a tendência de privilegiar o exercício de competências legislativas pelos entes subnacionais, sobretudo em obséquio a um federalismo efetivamente equilibrado. Ademais, deve-se ter como norte da interpretação eventual quebra, pela legislação, da necessária uniformidade nacional que o tema demande. No presente caso,

não se verifica qualquer atentado, pela legislação estadual, ao regramento coeso do tema, porque se busca conferir tratamento apenas para os ajustes celebrados internamente, em atenção às peculiaridades locais. O impacto da normativa, ademais, está circunscrito ao Estado de Goiás.

14. Neste sentido, percebe-se que um contrato pode ser de grande monta para um município e de pequena expressão para a União. Isto é: pode fazer sentido que um determinado ajuste seja cercado de maiores cautelas para um ente de orçamento mais modesto, enquanto pode se mostrar uma avença ordinária para outro. A eleição de valor inferior para a exigência do programa de integridade, portanto, se encontra plenamente justificada à luz das peculiaridades regionais, a revelar o caráter específico da norma.

15. Em arremate, verifica-se que o opinativo setorial bem observou a existência de julgado, da lavra do Supremo Tribunal Federal, que se amolda ao caso em exame. Confira-se:

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Representação de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.126/22. Programa de integridade das empresas contratadas pela administração pública local. Competência suplementar do município para editar normas específicas em matéria de licitação. Adequação do montante exigido para a implementação de compliance à realidade econômica, financeira e orçamentária local. Agravo não provido. 1. O agravante não tratou especificamente das razões de decidir adotadas na decisão ora agravada, motivo pelo qual se impõe a rejeição da pretensão recursal. Precedentes. 2. Compete à União legislar sobre regras gerais de licitações e contratos (art. 22, inciso XXVI, da CF/88), havendo, no entanto, espaço para os municípios, enquanto entidades dotadas de autonomia e indispensáveis ao pacto federativo, suplementarem a legislação federal com o objetivo de adequá-la a especificidades de interesse local (art. 30, incisos I e II, da Carta Magna). 3. A legislação local não disciplinou a matéria de forma contrária à norma geral federal. O diploma em comento, em verdade, legitimamente delimitou o montante exigido à implementação de compliance à realidade econômico-financeira do ente federado, atendendo, assim, ao interesse público e ao princípio constitucional da moralidade administrativa, mormente considerada a perspectiva de preservação do patrimônio público nas relações jurídicas entre poder público e particulares. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (STF - RE: 1410340 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 25/09/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-10-2023 PUBLIC 06-10-2023)

16. A Lei estadual nº 20.489, de 2019, portanto, é constitucional e continua a vigorar. Algumas observações, contudo, mostram-se pertinentes. Em primeiro lugar, revela-se recomendável a alteração dos parâmetros para a exigência do programa de integridade, porque indexados ao valor da modalidade de licitação “concorrência”. Não obstante o valor tenha sido atualizado, conforme interpretação conferida no **Despacho nº 2067/2019-GAB** (SEI nº 000010813694), fato é que não haverá novas atualizações, ante a revogação da Lei nº 8.666, de 1993. Com efeito, a nova sistemática estabelecida pela Lei nº 14.133, de 2021, não mais leva em consideração o valor estimado do certame para a definição da modalidade licitatória cabível, de modo que o parâmetro legal acabou por ficar ultrapassado.

17. Assim, cabível a expedição de ofício à Secretaria de Estado da Administração, com fundamento nos incisos IV e V do art. 17 da Lei estadual nº 21.792, de 2023, para que tome ciência deste expediente, especialmente do parágrafo 16, e avalie a pertinência de dar início a projeto de lei tendente a alterar o art. 1º da Lei nº 20.489, de 2019, estabelecendo novos parâmetros. Sugere-se, a propósito, que a eleição de novo parâmetro seja feita de forma condizente com o vulto médio das contratações do Estado de Goiás, de forma que a exigência do programa de integridade, que representa um custo de transação, seja destinada às hipóteses realmente necessárias, nas quais o programa possa se revelar efetivamente proveitoso ao resguardo da Administração Pública.

18. Alternativamente à atualização do valor legal, é viável que se busque a revogação da Lei nº 20.489, de 2019, e, ato contínuo, regulamente-se a matéria por ato infralegal, conforme admitido pelo já transcrito art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, que alude a “regulamento”. Tal opção, por dispensar - de forma legítima - a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração da norma, possui o mérito de munir o Poder Executivo de maior flexibilidade, para eventuais alterações futuras. Enfatiza-se, todavia, que a regulamentação por decreto deve ser precedida da revogação da lei em vigor, ante a impossibilidade de que um decreto venha a revogar ato de estatura superior.

19. Diante do exposto, **aprova-se o Parecer Jurídico SES/PROCSET nº 190/2024** (SEI nº 57698063), por seus bem lançados fundamentos, assentando-se a vigência da Lei estadual nº 20.489, de 2021, mesmo com a superveniência da Lei nº 14.133, de 2021.

20. Matéria orientada, **retornem-se os autos à Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as Chefas das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e o CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 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 nº 170-GAB/2020-PGE. **Ainda, nos termos do parágrafo 17, expeça-se ofício à Secretaria de Estado da Administração, com cópia do presente despacho, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.**

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

[1] ATALIBA, Geraldo. Normas Gerais de Direito Financeiro e Tributário e Autonomia dos Estados e Municípios. RDP, São Paulo, RT, 10/48, out./dez. 1969.

[2] MOREIRA, Egon Bockmann. Direito das Concessões de Serviço Público. Concessões, parcerias, permissões e autorizações. Fórum, 2ª ed., Belo Horizonte, 2022, p. 42.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Thomson Reuters, São Paulo, 2021, p. 418.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/04/2024, às 09:03, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 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 informando o código verificador **58330441** e o código CRC **61ECF4C4**.



Referência: Processo nº 202400010013244



SEI 58330441