

Estudo Técnico sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n^o 14.133/2021)



Estudo Técnico sobre a Promoção da Integridade com base em Risco conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n^o 14.133/2021)



UNODC
Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime



UNCAC: HÁ 20 ANOS
UNINDO O MUNDO
CONTRA A CORRUPÇÃO



Ficha técnica

Elaboração

André Castro Carvalho

Supervisão técnica

Eduardo Pazinato

Revisão Técnica

Eduardo Pazinato

Luis Gustavo Cardoso

Traduções para o espanhol e o inglês

Luis Gustavo Cardoso

Maitê Alegre Gonzalez

Equipe

Elena Abbati, Diretora do UNODC no Brasil

Nivio Nascimento, Coordenador da Unidade Estado de Direito do UNODC

Eduardo Pazinato, Coordenador da Área de Corrupção e Integridade do UNODC

Chantal Castro, Oficial de Projeto do UNODC

Luis Gustavo Cardoso, Oficial de Projeto do UNODC

Tarsila Schorr, Assistente de Projeto do UNODC

Álvaro Amyuni, Estagiário do UNODC

Maitê Alegre Gonzalez, Estagiária do UNODC

O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente as opiniões ou políticas do UNODC, Estados Membros ou organizações contributivas, nem implica qualquer endosso. Este documento não foi formalmente editado. As designações utilizadas e a apresentação do material contido nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas no que se refere ao status legal de qualquer país, território, cidade ou zona, ou das suas autoridades, ou relativo à delimitação das suas fronteiras ou limites.

Sumário

1. Introdução	6
2. Metodologia	7
3. Normas	8
4. Propostas Legislativas	14
5. Comentários Gerais ao Levantamento Realizado	16
6. A Integridade em Contratos com a Administração Pública	24
7. Recomendações Técnicas	25
Anexo 1: Relatório sobre promoção da integridade corporativa no contexto das licitações: estados brasileiros	28
Anexo 2: Gestão de Riscos de Integridade	47

1. Introdução

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) é guardião das três Convenções Internacionais de Controle de Drogas, da Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional, da Convenção da ONU contra a Corrupção, além dos instrumentos internacionais contra o terrorismo. O UNODC trabalha para tornar o mundo mais seguro, combatendo ameaças à saúde, segurança e justiça. Com sede em Viena, Áustria, o UNODC está presente em todas as regiões do mundo através de seus programas globais e seus escritórios de campo. No Brasil, o UNODC trabalha em parceria com as autoridades brasileiras com base nas estratégias e planos nacionais.

No contexto da implementação do Projeto Ação Global pela Integridade Corporativa (Global Action for Business Integrity) no Brasil, o UNODC tem contribuído aumentar o conhecimento de governos sobre o regime jurídico e as práticas para prevenir e combater a corrupção no setor privado. O presente Estudo Técnico representa um conjunto de análises dos standards desenvolvidos pelos Estados brasileiros sobre licitações, levando em consideração a ordem jurídica vigente, a jurisprudência e o estado da arte científico sobre o tópico, sob a proposta de realização de uma análise técnica dos dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº14.133/2021, ou “NLLC”). Também se buscou identificar os desafios e potenciais para a produção dos resultados e impacto, seja da NLLC, seja de leis subnacionais e atos normativos infralegais.

A análise abrange e apresenta as regulamentações da Administração Federal, dos 26 Estados e Distrito Federal. Com uma metodologia analítica e comparativa, o estudo visa fornecer uma visão abrangente e detalhada de como cada Estado está promovendo as regulamentações em nível estadual. O estudo inclui uma planilha interativa que pode ser utilizada para visualizar a situação normativa em cada unidade federativa. Esse estudo técnico busca promover intercâmbios entre os setores público e privado, a partir da apresentação de experiências dos Estados da federação e do compartilhamento de modelos de avaliação baseada em risco, inclusive de Governança Ambiental, Social e Corporativa (ESG), em sinergia com as demais normas jurídicas nacionais e internacionais, com destaque para a Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).



2. Metodologia

A metodologia para o desenvolvimento desse estudo técnico envolveu o levantamento e a análise comparada de legislações, portarias e decretos no âmbito federal com a Lei nº 14.133/2021, relativamente à obrigatoriedade de elaboração de programas de integridade nas contratações públicas de grande vulto, bem como atos normativos correspondentes à regulamentação da matéria no âmbito subnacional.

Foram explorados, ainda, contratos administrativos que contassem com dispositivos de integridade, de modo a contribuir com uma compreensão mais detida na prática administrativa brasileira.

Dessa forma, o presente estudo técnico debruça-se, a um só tempo, a perquirir os mecanismos que incentivam a promoção da integridade corporativa à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021), no cotejo com as demais normas federais e estaduais eventualmente existentes, a par de contratos administrativos paradigmáticos.

3. Normas

No presente tópico, analisaremos as normas, de vigência nacional, referentes à integridade em compras públicas:

LEGISLAÇÃO	SÍNTESE
<p>LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 (NLLC) (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inova ao prever obrigatoriedade de elaboração de programa de integridade para o licitante vencedor de contratos de grande vulto. • Elaboração do programa de integridade é critério de desempate no processo licitatório. • Na aplicação das sanções pode ser considerada a implantação ou aperfeiçoamento do programa de integridade. • A elaboração do programa de integridade é condição de reabilitação após a sanção. • Contém regras sobre a necessidade de elaboração de matriz de riscos nas contratações. • Contém normas de integridade ESG, como percentual mínimo da mão de obra a ser composto por mulheres vítimas de violência doméstica ou egressos do sistema prisional, bem como as ações de equidade de gênero no ambiente de trabalho pode ser um critério de desempate em licitações. Ademais, contém normas de preocupação ambiental, como margem de preferência para bens recicláveis, reciclados ou biodegradáveis ou possibilidade de previsão contratual da responsabilidade do contratado para a obtenção de licenciamento ambiental.
<p>LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013. (Lei Anticorrupção Brasileira)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exige consideração da existência de mecanismos e procedimentos de integridade para efeitos de aplicação de sanções, com efeito atenuante. • É regulamentada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 11.129/2022 (Decreto Anticorrupção) e por diversos decretos estaduais. • Não fixa, porém, a obrigatoriedade de elaboração de programa de compliance nas contratações públicas. A existência de programa de integridade é atenuante para sanções administrativas, não requisito obrigatório.
<p>LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992 (Lei da Improbidade Administrativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade da previsão de exigência de elaboração do programa de integridade no acordo de não persecução civil em ações de improbidade administrativa, conforme alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021.

LEGISLAÇÃO	SÍNTESE
DECRETO 11.129/2022 (Decreto Anticorrupção)	<ul style="list-style-type: none"> Definição dos parâmetros para a estruturação de um programa de integridade. Elaboração do programa de integridade conforme as particularidades da pessoa jurídica e de seu perfil. Avaliação dos parâmetros deve levar em conta as particularidades da empresa.
DECRETO 10.922/2021 (Atualização dos Valores de Grande Vulto)	<ul style="list-style-type: none"> Atualiza os valores mínimos para as contratações de grande vulto.
PORTARIA CGU 909/2015 (Avaliação de Programas de Integridade das Pessoas Jurídicas)	<ul style="list-style-type: none"> Estabelece a obrigatoriedade de relatório de perfil e relatório de conformidade para a avaliação do programa de integridade.



A NLLC inovou em relação ao tema de integridade e ESG em diversas dimensões quando comparada à lei nº 8.666/93.

Foram detalhadas as principais inovações a seguir

Obrigatoriedade do programa de integridade para o licitante vencedor nos contratos de grande vulto: o art. 25, §4º, torna obrigatório que o edital contenha a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade nos contratos de grande vulto, definidos no art. 6º, XXII na lei como aqueles contratos cujo valor seja superior a R\$200.000.000,00. O programa de integridade deverá ser implementado no prazo de até 6 meses após a celebração do contrato. A lei diz que deverá ser regulamentado por ato normativo infralegal para dispor sobre as medidas que deverão ser adotadas, as formas de comprovação e as penalidades pelo descumprimento.

Elaboração do programa de integridade como critério de desempate entre propostas: o art. 60, IV dispõe que, em caso de empate entre propostas, um dos critérios a ser utilizado será desenvolvimento de programa de integridade. O critério será aplicado depois de disputa final (art. 60, I), avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes (art. 60, II) e o desenvolvimento de ações de equidade entre homens e mulheres (art. 60, III), sendo essa última também uma medida de ESG.

Implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade a ser considerado na aplicação das sanções: Segundo o art.156, V, na hipótese de cometimento de infrações administrativas, poderá ser considerada a implementação do programa de integridade na aplicação da penalidade.

Elaboração de programa de integridade como condição de reabilitação após sanção: o art. 163, parágrafo único prevê que a elaboração de programa de integridade deverá ser condição para a reabilitação do licitante.

Matriz de Riscos: a NLLC define a matriz de riscos como a “cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação [...]” (art. 6º, XXVII). A matriz de riscos é cláusula obrigatória. O edital de licitação poderá prever a cláusula de matriz de riscos. O cálculo do valor estimado pode considerar uma taxa de risco que seja compatível com o objeto da licitação e os riscos que forem atribuídos ao contratado. A metodologia para o cálculo da matriz de riscos será elaborada pelo ente federativo respectivo (art. 22, caput). A matriz de riscos deverá conter alocação eficiente dos riscos do contrato, a responsabilidade das partes, os mecanismos de afastamento e mitigação dos efeitos durante a execução contratual (art. 22, §1º). A matriz de riscos deverá obrigatoriamente constar dos editais nas contratações de grande vulto (as mesmas nas quais é obrigatório o programa de integridade) e nas contratações sob o regime de contratação integrada ou semi-integrada (art. 22, §3º).

O contrato deverá refletir a matriz de riscos. Isso deverá ocorrer em especial nas hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro quando o sinistro é: 1. previsto na matriz como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento; 2. quando há possibilidade de resolução quando o sinistro impor óbices excessivos para a execução contratual; ou 3. na hipótese de contratação de seguros obrigatórios definidos previamente no contrato (art. 22, §2º). Os riscos oriundos de fatos supervenientes devem ser alocados conforme a matriz de riscos (art. 22, §4º).

Apesar de a literatura de direito público sempre focar nos riscos operacionais e financeiros como causadores de desequilíbrio, há que se considerar também o risco de conformidade (compliance), pois um ato de corrupção ou suborno pode afetar sobremaneira a execução dos serviços.

Três linhas de defesa: a NLLC, alinhada com as melhores práticas de compliance e governança corporativa, adota o modelo das Três linhas, segundo o qual a gestão de riscos e os mecanismos internos de controle/prevenção devem contar com recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos suficientes e se estruturarem em três linhas.

1. A primeira linha de defesa é composta pela estrutura de governança do órgão ou entidade, bem como por seus membros, servidores, empregados públicos, agentes de licitação ou demais autoridades.
2. A segunda linha deverá ser composta pela unidade de assessoramento jurídico e controles internos do próprio órgão.
3. A terceira linha, por fim, dá-se pelo órgão central de controle interno ou pelo tribunal de contas, que desempenham funções semelhantes àquelas desempenhadas por auditorias no setor privado.

Regras de ESG: o edital poderá prever normas de ESG, em especial no “S”, como percentual mínimo da mão de obra a ser composto por mulheres vítimas de violência doméstica ou egressos do sistema prisional (art. 25, §9º) ou as ações de equidade de gênero no ambiente de trabalho serem consideradas critérios de desempate (art. 60, III).

Regras ambientais: o edital de licitação poderá conter disposições relacionadas com a sustentabilidade ambiental, como a responsabilidade do contratado pela obtenção de licenciamento ambiental (art. 25, §5º) ou margem de preferência para empresas cujos produtos sejam recicláveis, reciclados ou biodegradáveis (art. 26, II).

As regras da NLLC no que se referem a integridade são complementadas pelo Decreto Anticorrupção (Decreto nº11.129/2022). São dispositivos de integridade do Decreto Anticorrupção:

Necessidade de Elaboração conforme as necessidades da empresa: o art.56, parágrafo único, prevê que o programa de integridade deverá ser elaborado conforme as particularidades da empresa. Não é possível a mera reprodução de modelos prontos: o programa de integridade deve ser *tailor-made*, ou seja, customizado conforme os riscos apresentados na organização.

Relatório de Perfil: o relatório de perfil traça o contexto da pessoa jurídica e é pressuposto para a elaboração de um programa de integridade que seja *tailor-made*. O relatório de perfil deverá indicar os setores nos quais a empresa atua, se ela atua apenas em território nacional ou também no exterior, sua estrutura organizacional, hierarquia interna e processo decisório. Deverá também indicar a quantidade de colaboradores, as interações com a Administração Pública, as autorizações, licenças e permissões obtidas ou sua importância, a quantidade e valor dos contratos celebrados com a administração pública, a frequência de emprego de intermediários, a posição em um grupo econômico e a existência de qualificação como empresa de pequeno ou médio porte.

Relatório de Conformidade: o relatório de conformidade refere-se diretamente ao plano de integridade da pessoa jurídica. Ele descreve a estrutura do programa de integridade, as medidas que já foram implementadas, o modo de implementação e a importância da implementação para a gestão de riscos. O relatório de conformidade também deverá demonstrar o funcionamento do programa de integridade no cotidiano da empresa, demonstração que deverá ser subsidiada por dados, estatísticas e casos concretos. Por fim, deverá demonstrar o papel exercido pelo programa de integridade na prevenção, detecção e remediação de irregularidades.

Regras de Integridade nas Contratações Públicas na Lei das Estatais

Cumprir lembrar que nem todas as contratações com a Administração Pública se dão com a Administração Pública direta, autárquica ou fundacional. São celebrados contratos administrativos também com estatais, sejam elas empresas públicas ou sociedades de economia mista. Nessa seara, a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) prevê ainda regras de integridade específicas para essas pessoas jurídicas de direito privado. São elas:

Estatuto social: o art. 6º da Lei das Estatais prevê a obrigatoriedade de que o estatuto social da empresa pública observe as regras de governança, gestão de riscos, controles internos, e transparência.

Transparência: o art. 8º da Lei das Estatais versa sobre os requisitos mínimos de transparência nas empresas públicas. O principal documento de transparência será a carta anual de governança corporativa.

Gestão de Riscos: o art. 9º fixa o dever de implantação de uma estrutura de gestão de riscos. A gestão de riscos deve abranger a implementação efetiva de práticas de controle interno no cotidiano da empresa, a qual deve elaborar um Código de Conduta, além de uma área responsável, uma auditoria interna e um Comitê de Auditoria Estatutário.

Código de Conduta: a empresa pública deverá versar sobre os princípios e valores da empresa, as instâncias responsáveis pela sua aplicação, o canal de denúncias, mecanismos de proteção de denunciante frente a retaliações, sanções e ações de treinamento (art. 9º, §1º). O código de conduta deverá ser revisto constantemente (art. 12, inc. II). Há, por fim, um dever do acionista controlador em fazer constar no Código de Conduta a proibição de divulgação não autorizada de informação que possa causar impacto negativo no valor da empresa (art.14).

Treinamentos: a realização de treinamentos sobre temas anticorrupção e o Código de Conduta deverá contar com a participação da alta administração (art. 17).

Supervisão das Práticas de Integridade: são atribuições de integridade do Conselho de Administração a supervisão da governança corporativa, a implementação e supervisão de sistema de gestão de riscos e a comunicação (art. 18). Ao lado do Conselho de Administração atua o Comitê de Auditoria Estatutário (art. 24).

Matriz de Riscos: as normas sobre matriz de riscos na Lei das Estatais estão muito próximas daquelas presentes na NLLC.

Outras leis com regras relevantes para a integridade nas contratações públicas

Como mencionado na tabela acima, há normas de integridade pertinentes também na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). A Lei Anticorrupção não prevê propriamente a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade nas contratações públicas, mas fixa uma sanção premial ao exigir que a implementação de programa de integridade seja considerada como atenuante para efeitos de dosimetria da pena.

A Lei de Improbidade, por sua vez, prevê que a implementação de programa de integridade poderá ser prevista no acordo de não persecução civil. Há aqui uma certa ideia de que o programa de integridade funciona simultaneamente como sanção e condição de reabilitação, noção que foi retomada pelo novo Decreto Anticorrupção.



Parâmetros para a avaliação do programa de integridade:

O decreto fixa parâmetros para a avaliação da qualidade e efetividade do programa de integridade elaborado pela contratada. São eles:

- 1 Comprometimento da alta administração;
- 2 Documentação de conformidade para o público interno (código de ética, políticas, mecanismos internos de integridade, etc);
- 3 Mecanismos de integridade nas relações com terceiros, intermediários e associados;
- 4 Ações de treinamento e comunicação;
- 5 Gestão de riscos revisada periodicamente;
- 6 Registros contábeis completos e precisos;
- 7 Controles internos para a boa produção de relatórios e demonstrações financeiras;
- 8 Procedimentos específicos para prevenir atos ilícitos nos processos licitatórios e nas contratações com a Administração Pública;
- 9 Instância responsável com autoridade, independência e estrutura adequada;
- 10 Existência de canal de denúncias;
- 11 Medidas disciplinares;
- 12 Remédios adequados para as irregularidades;
- 13 Diligências apropriadas e baseadas em risco;
- 14 Due diligence nos processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias;
- 15 Monitoramento e aprimoramento contínuos do programa de integridade.

Destaque-se, ainda, a Portaria nº909/2015 da CGU. A portaria torna obrigatória a elaboração de um relatório de perfil e um relatório de conformidade para a avaliação do programa de integridade.

4. Propostas Legislativas

Este tópico tem por objetivo apontar, de forma sintética, os projetos de lei apresentados perante o Congresso Nacional – 2018 a 2021 –, cujo tema central foi a introdução de obrigatoriedade de implementação de programa de integridade nas contratações com a Administração Pública em suas diferentes esferas federativas, apontando o seu conteúdo e o status de seu encaminhamento legislativo.

Congresso Nacional:

<p>PL 11.095/2018 Situação: Tramitando em Conjunto Apresentação: 29/11/2018</p>	<p>Acrescenta o art. 2º-A à Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para tornar obrigatória a comprovação de realização de programa de integridade aos participantes das contratações de grande vulto com a Administração Pública.</p>
<p>PL 85/2019 Situação: Tramitando em Conjunto Apresentação: 04/02/2019</p>	<p>Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para acrescentar disposições que tornam obrigatória a exigência de programa de integridade para a contratação com a Administração Pública em geral.</p>
<p>PL 182/2019 Situação: Tramitando em Conjunto Apresentação: 04/02/2019</p>	<p>Acrescenta o art. 2º-A à Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para tornar obrigatória a comprovação de realização de programa de integridade aos participantes das contratações de grande vulto com a Administração Pública.</p>
<p>PL 418/2020 Situação: Tramitando em Conjunto Apresentação: 27/02/2020</p>	<p>Estabelece a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública.</p>
<p>PL 4.481/2020 Situação: Tramitando em Conjunto Apresentação: 04/09/2020</p>	<p>Altera os artigos 1º e 25 e acrescenta o artigo 2-A à Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre a exigência de programas de integridade para fins de contratação com a Administração Pública em obras de grande vulto.</p>
<p>PL 4.531/2021 Situação: Tramitando em Conjunto Apresentação: 17/12/2021</p>	<p>Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para reduzir o valor mínimo de contratação a partir do qual é obrigatória a implantação de programa de integridade pelo contratado, e dá outras providências.</p>

Assembleias Legislativas:

<p>PL 218/2018 ES Situação: Tramitando Apresentação: 13/08/2018</p>	<p>Dispõe sobre a exigência do Programa de Integridade de Conduta - “compliance” às empresas que contratarem com a Administração Pública.</p>
<p>PL 415/2019 ES Situação: Tramitando Apresentação: 30/05/2019</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com o Poder Público do Espírito Santo, em todas as esferas, e dá outras providências.</p>
<p>PL 600/2020 ES Situação: Tramitando Apresentação: 15/12/2021</p>	<p>Dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de sistemas de integridade efetivos pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais do Estado do Espírito Santo.</p>
<p>PL 5227/2018 MG Situação: Aguardando parecer em comissão</p>	<p>Dispõe sobre a exigência de “compliance” às empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado.</p>
<p>PL 25/2021 MS Situação: Tramitando Apresentação: 15/12/2021</p>	<p>Dispõe sobre o Programa de Integridade de Empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.</p>
<p>PL 22.614/2017 BA Situação: Tramitando Apresentação: 12/12/2017</p>	<p>Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado da Bahia e dá outras providências.</p>
<p>PL 23.327/2019 BA Situação: Tramitando Apresentação: 22/05/2019</p>	<p>Dispõe sobre a implantação de programas de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado da Bahia e dá outras providências.</p>
<p>PL 1.283/2020 PE Situação: Tramitando Apresentação: 01/07/2020</p>	<p>Dispõe sobre a implantação do Programa de Integridade com o Meio Ambiente, para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública no Estado de Pernambuco, em todas as esferas de Poder Público Estadual, e dá outras providências.</p>
<p>PL 70/2020 RO Situação: Tramitando Apresentação: 01/07/2020</p>	<p>Dispõe sobre a implementação do Programa de Integridade com pessoas jurídicas que formem relação contratual de qualquer natureza com a Administração Pública do Estado de Roraima em todas as esferas do poder e dá outras providências.</p>
<p>PL 171/2019 RO Situação: Tramitando Apresentação: 15/04/2020</p>	<p>Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade e Compliance em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a Administração Pública do Estado de Roraima em todas as esferas de poder e dá outras providências.</p>

5. Comentários gerais ao levantamento realizado

Obrigatoriedade de Implementação de Programa de Integridade nos Contratos Celebrados com a Administração Pública Federal

Não existia, na legislação federal, disposição específica que obrigasse a implementação de programa de integridade/compliance pelas pessoas jurídicas e sociedades não personificadas contratadas pelo Poder Público. Isto é, inexistia obrigação de elaboração de programa de integridade nas contratações públicas em geral ocorridas no âmbito federal. A maior inovação no âmbito federal foi a NLLC, que estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de programa de integridade para o licitante vencedor de contratos de grande vulto. São considerados contratos de grande vulto aqueles cujo valor estimado for superior a R\$ 216.081.640,00 (art. 6º, XXII da Nova Lei de Licitações, atualizada pelo Decreto n. 10.922/2021).

Entretanto, nesse cenário, a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade limita-se às licitações de valores globais muito altos. A NLLC poderia ter trazido um artigo mais aberto, por exemplo, impondo a exigência de programas de integridade para contextos específicos de alto risco.

A elaboração de programa de integridade, apesar de não obrigatória, é promovida por outras leis federais mediante estímulos indiretos. Nesse sentido, a Lei Anticorrupção prevê que a existência de mecanismos e procedimentos de integridade para efeitos de aplicação de sanções, com efeito atenuante. A Lei de Improbidade, por sua vez, prevê a possibilidade de exigência de elaboração do programa de integridade no acordo de não persecução civil em ações de improbidade administrativa. Levando-se em consideração esses fatores, a implementação de programa de integridade, apesar de não ser obrigatória, torna-se altamente recomendável.

A não obrigatoriedade, tal como vista em leis estrangeiras como a Lei Sapin II, não foi suprida pelos atos normativos infralegais. A obrigatoriedade não é prevista no decreto anticorrupção e em outros decretos ou portarias. A única exceção ocorre no âmbito das instituições financeiras e outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central ("BACEN"), para as quais vale a obrigatoriedade da implementação de programa de conformidade (compliance) fixada pela Resolução nº 4.595/2017 do Conselho Monetário Nacional ("CMN").

A ausência de legislação em âmbito nacional que estabeleça a obrigatoriedade da implementação de programas de integridade permite que o tema seja disciplinado de forma distinta por cada uma das entidades federativas por meio de sua competência suplementar. No âmbito infralegal, é notável que as entidades federativas tenham editado leis ou decretos próprios para regular a Lei Anticorrupção.

Percebe-se, ainda, que a legislação federal evitou disciplinar temas polêmicos, que variam entre as leis/normativos infralegais de cada estado.

O critério do valor

A NLLC adota o critério do valor para fixar a exigibilidade da implementação do programa de integridade. O art. 25, §4º dispõe que o edital deverá prever obrigatoriedade de implementação do programa de integridade, no prazo de até 6 meses da celebração do contrato, para os contratos de grande vulto.

Diversas críticas foram levantadas a respeito do valor, que seria excessivamente alto e não englobaria muitos contratos celebrados no âmbito federal – não chegando sequer a uma centena. Ademais, considerando que são poucas empresas que teriam porte para celebrar uma contratação nesse montante – geralmente grandes empresas na área de infraestrutura –, é possível que essa obrigação não fomente a disseminação da integridade nas contratações, pois as empresas podem acabar firmando mais de um contrato nessas condições.

Algumas propostas legislativas propõem a redução do valor mínimo para a exigência do programa de integridade. O PL 4.531/2021, por exemplo, preserva a definição de contratos de grande vulto, mas reduz a exigibilidade da implementação do programa de integridade para obras, serviços e fornecimentos cujo valor estimado supera um quinto do valor mínimo das obras de grande vulto (isto é, R\$ 40.000.000,00 ou R\$ 43.216.328,00, conforme o valor atualizado).

As leis estaduais correspondentes, de fato, tendem a fixar um valor proporcionalmente menor, ainda que se considere que as contratações federais apresentem a tendência de observarem montantes maiores. Assim demonstra o quadro comparativo abaixo:

ATO NORMATIVO	VALOR MÍNIMO PARA A EXIGIBILIDADE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE
LEI ESTADUAL Nº 15.228/2018 (RS)	<ul style="list-style-type: none"> Valor global superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para obras e serviços de engenharia. Valor global superior a R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), para compras e serviços.
LEI ESTADUAL Nº 7.753/2017 (RJ)	<ul style="list-style-type: none"> R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para demais contratações
LEI ESTADUAL Nº 1.123/2020 (MT)	<ul style="list-style-type: none"> Em licitações de tomada de preços – preços estimados entre R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e contratos superiores a 180 dias.
LEI ESTADUAL Nº 20.489/2019 (GO)	<ul style="list-style-type: none"> 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia, R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços.
LEI DISTRITAL Nº 6.112/2018 (DF)	<ul style="list-style-type: none"> Em licitações de tomada de preços – preços estimados entre R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)

ATO NORMATIVO	VALOR MÍNIMO PARA A EXIGIBILIDADE DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE
LEI ESTADUAL N° 8.866/2021 (SE)	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para obras e serviços de engenharia e de gestão; • R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços
LEI ESTADUAL N° 16.722/2019 (PE)	<ul style="list-style-type: none"> • Valor global da contratação igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para contratos de obras, de serviços de engenharia, e de gestão com a Administração Pública • Valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para contratos de obras, de serviços de engenharia e de gestão com a Administração Pública • Valor global igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) para contratos administrativos em geral, não previstos nas hipóteses anteriores.
LEI ESTADUAL N° 11.463/2021 (MA)	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) para obras e serviços de engenharia. • R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) para compras e serviço.
LEI ESTADUAL N° 4.730/2018 (AM)	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para obras e serviços de engenharia. • R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), para compras e serviços.
LEI MUNICIPAL 12.827/2021 (PORTO ALEGRE)	<ul style="list-style-type: none"> • Valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) anuais.
PL 415/2019 ES	<ul style="list-style-type: none"> • Valor igual ou superior ao da licitação na modalidade tomada de preço
PL 218/2018 ES	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia. • R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços.
PL 5.227/2018 MG	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia. • R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)
PL 25/2018 MS	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 3.300.000,00 (três milhões, trezentos mil reais) para obras e serviços de engenharia • R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para compras e serviços.
PL 70/2020 RR	<ul style="list-style-type: none"> • Valor global igual ou superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).
PL 171/2019 RR	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 340.000,00 (trezentos e quarenta mil reais) para obras e serviços de engenharia. • R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) para compras e serviços.

Percebe-se que o legislador, independentemente da esfera federativa, tem se valido do critério do valor global da contratação como fator apto a fundamentar a obrigatoriedade para o contratado elaborar programa de integridade/compliance. Tal iniciativa, não obstante, peca por utilizar um critério unidimensional. Naturalmente, o valor global elevado é um dos critérios de riscos de integridade nas contratações com a Administração Pública, mas não o único. Seria interessante a adoção de uma análise multifatorial.

A ausência de múltiplos fatores de risco faz com que haja uma tendência de edição de uma miríade de leis que disciplinem a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade para setores específicos. Um exemplo é o PL nº 1283/2020 de Pernambuco, que exige a obrigatoriedade do programa de integridade para as pessoas jurídicas contratadas pela Administração Pública que explorarem atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente. Não há qualquer definição, todavia, do que seja uma atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente, matéria que implicitamente teria que ser regulada por decreto.

Análise multifatorial de Riscos na Contratação com a Administração Pública

Como mencionado, o valor global da contratação é um critério possível, mas não suficiente ou exclusivo para previsão de riscos de integridade. A análise multifatorial levaria em conta fatores como localização geográfica (região de fronteira ou com alto risco/histórico de corrupção), objeto do contrato (por exemplo, contratação de merenda escolar, equipamentos médicos, entre outros) ou a qualidade do contratado (v. g., pessoa exposta politicamente - PEP, sócio ou familiar de administrador público, entre outros).

Nesse sentido, poderia haver a atribuição de determinado valor de risco constatada a existência de determinado fator. O valor final de risco consistiria numa combinação dos valores atribuídos a cada fator de risco. O valor final, dessa forma, determinaria a exigibilidade ou ausência de obrigatoriedade na implantação de programa de integridade para a referida contratação. Tal análise seria feita a priori, ou seja, antes da realização do certame, e a posteriori, após conhecido o licitante vencedor e antes da celebração do contrato.

A forma de cálculo deveria ser fixada por um ou mais atos normativos infralegais, que detalhariam a metodologia, os valores atribuídos a cada fator de risco e outros aspectos relevantes. Fixada essa metodologia, os órgãos de controle deveriam automatizar esse procedimento para avaliar a necessidade (ou não) de exigência de programa de integridade em determinada contratação.

Resumo da situação normativa nos 26 Estados e o Distrito Federal

ESTADO	SITUAÇÃO DA INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
RIO GRANDE DO SUL	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 15.228 de 2018: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto nº 55.631/2020: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
SANTA CATARINA	<ul style="list-style-type: none"> • Lei estadual: não há. • Projetos de Lei em tramitação: não há • Decreto nº 1.106/2017: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
PARANÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Lei estadual: não há. • Projetos de lei em tramitação: não há • Decreto nº 11.217/2022: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
SÃO PAULO	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decretos Estaduais: o decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção no estado não contém disposições sobre a implementação do programa de integridade em contratações públicas.
MINAS GERAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há • PL nº 5.227/ 2018: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto nº 46.782/15: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
RIO DE JANEIRO	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 7.753/17: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto nº 46.366/2018
ESPÍRITO SANTO	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº10. 793: estabelece a obrigatoriedade de Adesão ao Código de Conduta e Integridade pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços que contratarem com a Administração Pública. • Projeto de Lei nº 415/2019: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Projeto de Lei nº 218/2018: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto nº 3.956-R/16: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
MATO GROSSO DO SUL	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • PL nº 25/2021: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto nº 14.890/17: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.

ESTADO	SITUAÇÃO DA INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
MATO GROSSO	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº 1.123/2020: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto nº 522/2016: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
GOIÁS	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº 20.489/2019: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Projetos de lei em tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.
DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº 6.112/18: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto nº 37.296/16: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
BAHIA	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • PLº 22.614/2017: Estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • PL nº 23.327/2019: Estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decretos estaduais: não há.
SERGIPE	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº 8.866/2021: Estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Projetos de Lei em tramitação: não há • Decretos estaduais: não há.
ALAGOAS	<ul style="list-style-type: none"> • Lei estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decreto nº 48.326/2016: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
PERNAMBUCO	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 16.722/2019: Estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • PL nº 1.283/2020: Estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade com o meio ambiente para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto 46.967/2018: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
PARAÍBA	<ul style="list-style-type: none"> • Leis Estaduais: não há. • Projetos de Lei em tramitação: não há. • Decreto nº 38.308/2018: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
RIO GRANDE DO NORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.

ESTADO	SITUAÇÃO DA INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
CEARÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.
PIAUI	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.
MARANHÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº 1.1463/2021: Estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade com o meio ambiente para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decreto nº 31.251/2015: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
TOCANTINS	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em tramitação: não há. • Decreto nº 6.105/2020: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
PARÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em tramitação: não há. • Decreto nº 2.289/2018: fixa atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção para as pessoas jurídicas que implementarem programa de integridade.
AMAZONAS	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual nº 4.730/2018: Estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade com o meio ambiente para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Projetos de lei em tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.
AMAPÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.
RORAIMA	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • PL nº 171/2019: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade com o meio ambiente para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • PL nº 70/2020: estabelece a obrigatoriedade de programa de integridade com o meio ambiente para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. • Decreto: não há.
RONDÔNIA	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.

ESTADO	SITUAÇÃO DA INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
ACRE	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Estadual: não há. • Projetos de Lei em Tramitação: não há. • Decretos estaduais: não há.

SITUAÇÃO	SITUAÇÃO DA INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS
Possuem lei estadual com obrigatoriedade de programa de integridade nas contratações públicas e decreto que fixa o programa como atenuante para as sanções da Lei Anticorrupção	Rio de Janeiro Mato Grosso Distrito Federal Pernambuco Maranhão Rio Grande do Sul
Possuem lei estadual, mas não decreto que regulamente a Lei Anticorrupção	Goiás Sergipe Amazonas
Possuem apenas decreto regulamentador da Lei Anticorrupção (programa de integridade é atenuante de sanções, mas não obrigatório)	Santa Catarina Paraná Minas Gerais Mato Grosso do Sul Alagoas Paraíba Tocantins Pará
Não possuem lei estadual ou decreto que regulamente a exigência de programas de integridade em contratações	São Paulo Bahia Rio Grande do Norte Ceará Piauí Amapá Roraima Rondônia Acre
Possuem projetos de lei em tramitação	Minas Gerais Espírito Santo Mato Grosso do Sul Bahia Pernambuco Roraima
Particularidades	<p>O Rio Grande do Sul editou uma só Lei (15.528/2020), e, também, só um decreto, para regulamentar a Lei Anticorrupção e estabelecer a exigência de programas de integridade em contratações públicas.</p> <p>O Espírito Santo é o único Estado que possui lei estadual com obrigatoriedade de adesão a um “Código de Ética e Conduta”.</p> <p>Pernambuco é o único Estado com projeto de lei que adota um critério distinto do valor (atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente) para fundamentar a obrigatoriedade do programa de integridade.</p>

6. A integridade em contratos com a Administração Pública

O fato de que a NLLC rege o tema da obrigatoriedade do programa de compliance no campo das licitações torna pouco comum a presença de cláusulas de integridade nos contratos de concessões federais. Afinal, nas concessões de grande vulto (por exemplo, aeroportos, rodovias federais etc.), a obrigatoriedade do programa de integridade já é prevista no edital de licitação. Esse é o caso da concessão federal nº 1 de 2022 (Sistema de Concessão Rio de Janeiro - Governador Valadares), que prevê, em seu termo de integridade (Anexo 16), que devem ser observadas as melhores práticas de Governança Corporativa e compliance.

O termo de integridade não detalha as regras de integridade que devem ser seguidas pela concessionária, mas se limita a indicar, mediante referência, que devem ser observados os padrões dos atos normativos referenciais, quais sejam, em especial o antigo Decreto Anticorrupção (Decreto nº 8.420/2015, vigente na época da celebração do contrato de concessão) e a Portaria nº 909/2015 da CGU. O método de indicar as regras de integridade mediante referência contribui para tornar o edital de licitação mais breve e sintético, porém, possui déficit devido a uma abordagem que não leva em conta as particularidades do objeto de licitação. Nesse caso, seria ideal a previsão de cláusulas específicas, feitas sob medida para a licitação em questão e que correspondam aos seus riscos particulares de integridade.

7. Recomendações Técnicas

Esta seção serve para compilar a conclusão das melhores práticas encontradas em todos os níveis federativos e está sujeita a aperfeiçoamento quando da entrega do último produto da consultoria.

Em contextos de integridade nas contratações com a Administração Pública, recomenda-se que o gestor público adote as seguintes medidas em relação às compras e contratações públicas:

- 1 Recomenda-se que o edital de licitação preveja cláusulas de integridade feitas sob medida para as particularidades do objeto da licitação, conforme uma Análise Baseada em Risco - ABR;
- 2 Recomenda-se a alteração do critério único de valor mínimo para a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade em favor de um critério multifatorial de análise de riscos de integridade;
- 3 Recomenda-se que a avaliação de necessidade ou não de exigência de implementação do programa de integridade seja automatizada e pautada por critérios objetivos e previamente definidos por ato normativo geral e abstrato;
- 4 Na atualidade, o primeiro critério a ser utilizado para avaliar a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade é o valor global da contratação, que deve ser verificado, nas contratações com a União, conforme a NLLC e, nas contratações com os Estados, Municípios e Distrito Federal, com a lei local respectiva, quando houver;
- 5 Em caso de empate, as contratações com a União deverão utilizar a existência de programa de integridade como um dos critérios de desempate, o que deve estar previsto no edital de licitação;
- 6 O edital de licitação pode prever normas de ESG, podendo expandir para outros critérios não previstos na NLLC com base na matriz de riscos;
- 7 Exigência de implementação de programa de compliance (integridade) pelo contratado em até 180 dias da data de assinatura do contrato, no caso das contratações emergenciais que superem determinado valor considerado expressivo pelo ente federativo (por exemplo, R\$ 1,5 milhão) ou que envolvam fornecimento de bens ou prestação de serviços de alto risco (por exemplo, atividades onde o risco de não entrega, falsificação de produto ou outro tipo de fraude é maior que a média);

- 7.1. Recomenda-se que o programa de compliance conte com mecanismos internos de incentivo à autodenúncia por parte do contratado no caso de irregularidades ocorridas na contratação emergencial, bem como na medição e acompanhamento da execução do contrato;
- 7.2. Recomenda-se que a avaliação da existência e efetividade do programa de compliance seja realizada de forma independente, o que pode ser realizado por um órgão público diferente do contratante (por exemplo, a controladoria ou alguma outra secretaria específica) ou por uma empresa privada independente e previamente credenciada pelo órgão público. A avaliação pelo próprio gestor do contrato ou pelo próprio órgão poderia configurar riscos de conflito de interesses e/ou corrupção e suborno.

8 Criação de comitê intersetorial, contando com membros de outros órgãos da Administração Pública, incluindo controladorias e outras áreas de controles internos, com o intuito de avaliar o andamento das compras e contratações públicas, em especial:

- i. as de alto valor e/ou maior complexidade,
- ii. as que tenham sido caracterizadas como fornecedores exclusivos;
- iii. as que tenham tido a dispensa da elaboração de estudos preliminares ou termo de referência simplificado;
- iv. as que tenham tido os requisitos de habilitação flexibilizados;
- v. as que tenham sido feitas com prazos reduzidos;
- vi. as que tenham sido sujeitas a renovações e aditivos contratuais;

9 Criação de manual de boas práticas de interação com o setor privado, com foco em integridade nas compras e contratações públicas, voltado para servidores;

10 Quando não existir, recomenda-se a designação ou criação de área responsável pelo monitoramento e mitigação de riscos relacionados a compras e contratações emergenciais para cada órgão ou pasta (e.g. secretarias de integridade);

11 Quando não existir, é oportuna a aplicação do modelo de Três Linhas de Defesa nas estruturas responsáveis pelas contratações públicas, à luz do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, com participação da alta administração na supervisão de seu correto funcionamento;

12 Elaboração de modelo de matriz de riscos de conformidade nas contratações públicas;

- 12.1. Mapeamento e classificação de atividades de contratantes em baixo, médio e alto risco, para que, além do valor da contratação, o Poder Público disponha de outro critério de acionamento de instâncias de controle mais rigorosas, no caso de contratações de alto risco (por exemplo, necessidade de aprovações superiores ou de comitês específicos para tal finalidade);

13 Criação e/ou utilização de ferramentas tecnológicas preditivas com o fim de identificar riscos de desvios de integridade nos contratos públicos emergenciais;

- 14 Instituição de mecanismos exclusivos ou dedicados de proteção e recompensa a denunciante que venham a trazer ao conhecimento das autoridades situações de desvios e ilícitos relativos às contratações públicas em épocas emergenciais;
- 15 Estímulo à realização de acordo de leniência nos casos em que forem identificadas ilicitudes nas contratações, com a finalidade de que as empresas promovam o self-cleaning da maneira mais expedita possível, mas que não interrompam a execução do serviço ou o fornecimento de bens.



Ação nº 2 ENCCLA

O UNODC submeteu proposta que resultou na Ação número 2 da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) 2023, “Propor melhorias nos programas públicos de reportantes contra a corrupção, especialmente visando à ampliação da confiança e ao engajamento dos cidadãos nos canais de denúncia, incluindo as questões relacionadas a gênero, bem como identificar iniciativas tecnológicas sobre o tema.”

Anexo 1

Relatório sobre promoção da integridade corporativa no contexto das licitações: estados brasileiros

01 Introdução

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em cooperação técnica com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Brasil, promoveu o “Processo Seleção IC 3750/2022 – Consultoria Especializada sobre a Nova Lei de Licitações Brasileira e sua Implementação, com o intuito de aumentar o conhecimento de governos sobre o regime jurídico e as práticas para prevenir e combater a corrupção dentro do e com o setor privado.”

Tal consultoria está prevista na atividade 2 do objetivo 3 do projeto Global Action for Business Integrity, que decorre de parceria entre o UNODC e a Siemens Integrity Initiative.

Contratou-se o consultor André Castro Carvalho para realizar a análise técnica dos standards desenvolvidos pelos estados brasileiros sobre licitações, levando em consideração a ordem jurídica vigente, a jurisprudência e o estado da arte cientí-

fico mais atuais sobre o tópico, far-se-á uma análise técnica dos dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Também se buscou identificar os desafios e potenciais da nova lei e da ordem jurídica para a produção dos resultados e impacto, seja da Nova Lei de Licitações, seja de leis subnacionais e atos normativos infralegais.

O presente relatório, entregue em 30 de setembro de 2022, constitui o terceiro produto apresentado pelo consultor à UNODC, conforme o cronograma sugerido, e consiste em um diagnóstico com as principais medidas de obrigatoriedade de elaboração de programa de integridade/compliance e os padrões implementados nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, além de outros estados cujos esforços de integridade nas contratações públicas são mais recentes.

02 Metodologia

A metodologia para o desenvolvimento desse estudo técnico envolveu o levantamento e a análise comparada de legislações, portarias e decretos no âmbito federal com a Lei nº 14.133/2021, relativamente à obrigatoriedade de elaboração de programas de integridade nas contratações públicas de grande vulto, bem como atos normativos correspondentes à regulamentação da matéria no âmbito subnacional.

Foram explorados, ainda, contratos administrativos que contassem com dispositivos de integridade, de modo a contribuir com uma compreensão mais detida na prática administrativa brasileira.

Dessa forma, o presente estudo técnica debruça-se, a um só tempo, a perquirir os mecanismos que incentivam a promoção da integridade corporativa à luz da Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativo mencionada, no cotejo com as demais normas (legais e infralegais) federais, estaduais eventualmente existentes, a par de contratos administrativos paradigmáticos.

A metodologia para o desenvolvimento deste Relatório incluiu o levantamento dos principais atos normativos no âmbito subnacional, incluindo legis-

lações, portarias e decretos aplicáveis à obrigatoriedade de elaboração de programas de integridade nas contratações públicas.

Foram realizadas visitas *in loco* nos Tribunais de Contas, Advocacias/Procuradorias-Gerais e Controladorias-Gerais ou Secretarias de Transparência do Estado do Rio Grande do Sul (21 e 22 de julho), Distrito Federal (15, 16 e 17 de agosto), do Estado do Espírito Santo (4 e 5 de setembro) e do Estado de Minas Gerais (19 e 20 de setembro). Também foram realizadas visitas presenciais com as Controladorias-Gerais dos Municípios de Porto Alegre e Vitória, e ao Tribunal de Contas da União.

Em tais reuniões, a missão do UNODC foi recebida por representantes de tais órgãos, onde foi possível acompanhar o trabalho desenvolvido em prol da integridade nas contratações públicas. Essas visitas se transformaram em *mission reports* mais detalhados que foram periodicamente encaminhados para conhecimento dos interessados e que substanciam este presente Relatório. Nos demais Estados onde não houve visita técnica, a análise pautou-se pelos atos normativos disponíveis publicamente.

03 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro ao elaborar uma lei que disciplinasse a obrigatoriedade do programa de integridade nas contratações públicas e conta, ainda, com decreto regulamentador da Lei Anticorrupção nacional (Lei nº 12.846/2013). A

implementação de programa de integridade é, portanto, simultaneamente obrigatória após a celebração de contratos com a Administração Pública, além de funcionar como atenuante para as sanções de multa previstas na Lei Anticorrupção.

3.1. Lei nº 7.753/2017

A Lei nº 7.753/2017 disciplina a obrigatoriedade da implementação de programa de integridade nas contratações com a Administração Pública do estado do Rio de Janeiro. O critério para a obrigatoriedade na implementação do programa de integridade é o valor da contratação, que deve ser superior aos da modalidade de licitação por concorrência, isto é, R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico. Há, ainda, um critério temporal: o prazo do contrato deverá ser igual ou superior a cento e oitenta dias.

A aplicação da obrigatoriedade se refere a qualquer pessoa jurídica ou sociedades não personificadas. A definição de programa de integridade é o “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 com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro”. O programa de integridade deve ser elaborado conforme as particularidades e riscos característicos da atividade da pessoa jurídica, os quais devem ser reavaliados constantemente, de forma a permitir a readequação e o aprimoramento constante do programa.

O programa de integridade deverá ser implantado no prazo de 180 dias corridos a partir da celebração do contrato. Os custos e despesas de implantação deverão ser arcados pela contratada. Em caso de descumprimento, a pena é a de multa diária de 0,02% sobre o valor do contrato, que cessa assim que a exigência de implementação for cumprida e não gera direito de ressarcimento das multas aplicadas após o cumprimento. Cominada a pena de multa por diversos dias, a soma não progride indeterminadamente, mas é limitada a 10% do

valor do contrato. A sanção de multa pode ser combinada com a de impedimento (*debarment*), isto é, a impossibilidade da contratação da empresa com o Estado do Rio de Janeiro até a sua regular situação.

O programa de integridade é avaliado conforme uma série de parâmetros. São dezesseis critérios, que incluem: comprometimento da alta administração (*tone at the top*); procedimentos internos, que abrangem o código de ética, políticas e outros procedimentos e padrões de conduta aplicáveis de forma generalizada a todos os colaboradores da empresa; procedimentos e padrões de conduta aplicáveis a terceiros (fornecedores, prestadores de serviços, agentes intermediários, entre outros); realização de treinamentos periódicos; realização de análise de riscos com frequência, apta a apontar as adequações necessárias no programa; registros contábeis completos e precisos; existência de controles internos dos relatórios e demonstrações financeiras; procedimentos específicos de prevenção de ilícitos em interações com o setor público; existência de instância responsável independente; existência de canal de denúncias; medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; existência de remédios rápidos para a solução de irregularidades; *due diligence* para o relacionamento com terceiros; *due diligence* em processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias; monitoramento contínuo; e, por fim, promoção de ações de consolidação da cultura de *compliance*, mediante palestras, seminários, *workshops*, debates e outros eventos da mesma natureza.

A responsabilidade jurídica da empresa não cessa em caso de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária. A sucessora assume a responsabilidade pelo cumprimento das penas de multa e impedimento.

A disposição pioneira da lei fluminense foi a de versar sobre as atribuições do gestor de contratos e do ordenador de despesas. O gestor

de contratos é o responsável pela fiscalização da implantação do programa de integridade e por informar o ordenador de despesas sobre o descumprimento ou cumprimento fora do prazo da obrigação de implementação do programa de *compliance*. O ordenador de despesas, por sua vez, é responsável pela cominação de sanções em caso de descumprimento.

Não constam da lei a previsão de uma comissão responsável pela avaliação do programa, a exigência de que os parâmetros de avaliação levem em consideração as particularidades da empresa, assim como não há nenhum certificado atribuído em caso de cumprimento das exigências ou regras que previnam riscos de conflito de interesses do gestor de contratos nessa avaliação, bem como capacitação no tema de integridade.

3.2. Decreto nº 46.366/2018

A lei estadual é complementada por decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção no Estado do Rio de Janeiro. O objetivo do decreto quanto à implementação do programa de integridade, porém, não é fixar a sua obrigatoriedade nas contratações com a Administração Pública, mas atenuar a multa

prevista para as sanções da Lei Anticorrupção. A comprovação da implementação efetiva do programa de integridade implica a redução de um a quatro por cento do valor do montante da multa.

A definição de programa de integridade e a necessidade de que o programa de integridade seja *taylor-made* são regras que constam no decreto em reprodução literal do que já era disposto na Lei nº 7.753/2017. Os parâmetros para a avaliação do programa de integridade também são os mesmos, acrescidos da transparência nas doações para candidatos e partidos e políticos.

A inovação do decreto foi exigir que a avaliação dos parâmetros deva levar em consideração o porte e as particularidades da pessoa jurídica. São particularidades a quantidade de colaboradores, a hierarquia e estrutura interna da empresa, o emprego de intermediários, o setor de mercado, os países de atuação, o grau de interação com o setor público, a interação dentro de um grupo econômico (se houver) e a eventual qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte. O decreto, na esteira da Portaria nº 909/2015 da CGU, exige a elaboração de relatório de perfil e relatório de conformidade para a avaliação do programa de integridade.

04 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul cumulou as funções de disciplinar a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade e regulamentar a Lei Anticorrupção em uma única lei. A implementação de programa de integridade é, portanto, simultaneamente obrigatória para a celebração de contratos com a Administração Pública e atenuante para as sanções de multa previstas na Lei Anticorrupção.

4.1. Lei nº 15.228/2018

A Lei nº 15.228/2018 disciplina a obrigatoriedade da implementação de programa de integridade nas contratações com a Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul. O critério para a obrigatoriedade na implementação do programa de integridade é o valor global da contratação superior a R\$ 3.300.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 1.430.000,00 para

compras e serviços. Há uma regra de reajuste anual dos valores por meio da aplicação da variação da Unidade Padrão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul – UPF/RS, ou de outro índice que venha a servir como substituto. Existe, ainda, um critério temporal: o prazo do contrato deverá ser igual ou superior a cento e oitenta dias.

Comparativamente, a lei gaúcha exige valores maiores de contratação. A redação original previa valores consideravelmente menores (R\$ 330.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 176.000,00 para compras e serviços), valores alterados mediante a Lei nº 15.600/2021. O aumento dos valores reduz significativamente a abrangência da exigência do programa de integridade a níveis inferiores, inclusive, aos previstos na lei do Rio de Janeiro.

As sanções são semelhantes, também, às previstas na lei fluminense. Há a inovação da sanção no cadastro informativo das pendências perante órgãos e entidades da Administração Pública Estadual – CADIN/RS.

Não há, na lei gaúcha, porém, os parâmetros para a avaliação do programa de integridade. Também não existem, ainda, regras sobre a subsistência da responsabilidade da pessoa jurídica, atribuições do gestor de contratos ou do ordenador de despesas. Não constam da lei a previsão de uma comissão responsável pela avaliação do programa, a exigência de que os parâmetros de avaliação levem em consideração as particularidades da empresa, assim como não há nenhum certificado atribuído em caso de cumprimento das exigências. Na aplicação de sanções, contudo, a Lei 15.228/2018 privilegia a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade:

Art. 20, § 6º - Serão levados em consideração na aplicação das sanções: (...) VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregula-

ridades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

4.2. Decreto nº 55.631/2020

A Lei nº 15.228/2018 é regulamentada pelo Decreto nº 55.631/2020. O decreto contém disposições repetitivas e mescla algumas premissas distintas, uma vez que versa simultaneamente sobre a obrigatoriedade de programas de integridade nas contratações públicas e regulamenta questões vinculadas à Lei Anticorrupção.

O decreto supre diversas ausências regulatórias da Lei (como a subsistência da responsabilidade da pessoa jurídica e as atribuições do gestor de contratos). Introduce, por exemplo, critérios para a avaliação do programa de integridade. Apon-te-se, por fim, que o decreto introduz uma regra de irretroatividade para os contratos celebrados antes de 2022, regra essa que não faz menção a termos aditivos.

O decreto gaúcho anticorrupção, na esteira do antigo Decreto Anticorrupção Federal, dispõe sobre diversos critérios aplicáveis para a avaliação dos programas de integridade. São eles:

- i. comprometimento da alta direção;
- ii. atos normativos internos (código de ética, políticas e outros documentos que disciplinassem padrões de condutas);
- iii. atos normativos e padrões de conduta aplicáveis a terceiros e fornecedores;
- iv. treinamento;
- v. análise periódica dos riscos;
- vi. qualidade e veracidade dos registros contábeis;
- vii. implementação de controles internos;
- viii. adoção de procedimentos específicos contra fraudes em processos licitatórios;
- ix. área responsável independente e dotada de autonomia, financeira e em termos de recursos humanos e materiais suficientes;

- x. existência de canal de denúncias;
- xi. medidas aplicáveis em caso de descumprimento;
- xii. remédios que permitam a interrupção imediata de irregularidades ou outros ilícitos, além de reparação dos danos que eventualmente tiverem sido causados;
- xiii. procedimentos de *due diligence* nas contratações, especialmente em processos de fusões e aquisições;
- xiv. monitoramento do programa de integridade;
- xv. ações de comunicação;
- xvi. procedimentos e regras especiais específicas para doações e patrocínios.

Neste último item, é importante uma distinção em relação aos critérios de avaliação previstos na legislação federal ou de outros estados, verificada no inciso XVI do art. 101 do Decreto, a saber: “transparência das pessoas físicas, enquanto sócios administradores ou gerentes, quanto a doações para candidatos e partidos políticos.” Dessa maneira, um dos principais diferenciais da regulamentação gaúcha em relação às demais é que a empresa deve dar transparência a eventuais doações realizadas por sócios administradores ou gerentes. Embora as doações feitas diretamente por pessoas jurídicas sejam vedadas, podem ocorrer doações por intermédio de pessoas físicas com poder e participação nos resultados da pessoa jurídica. Nesse sentido, no âmbito do programa de integridade, tais pessoas físicas devem externar as doações realizadas a candidatos e partidos.

Nesse sentido, um ponto que pode ser colocado para reflexão para futuras regulamentações sobre o tema em qualquer unidade federativa, é aproveitar esse item salutar do decreto gaúcho e expandir a obrigação de transparência em dois aspectos fundamentais:

- i. a proibição da pessoa física em realizar doações a candidatos e partidos e que

possam representar interesse, direto ou indireto, da pessoa jurídica à qual estão vinculados; e

- ii. a expansão da obrigação de transparência para toda a estrutura de beneficiários finais (sócios, acionistas e representantes legais, como procuradores, conforme conceito do Título V da IN RFB nº 2.119/2022), alta administração (membros dos órgãos de governança e da diretoria executiva, incluindo os administradores estatutários) e média gerência.

4.3. Efetividade do programa de integridade nas contratações públicas

A integridade nas contratações públicas é de responsabilidade da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (“CAGE-RS”). A CAGE-RS é o órgão que exerce as funções de contabilidade, auditoria, controladoria e transparência. A CAGE-RS conta com 6 divisões para supervisionar 37 unidades da Administração Direta e auditar as entidades da Administração Indireta. Há uma divisão clara de atribuições: a CAGE-RS é responsável pela análise dos programas de integridade e a Procuradoria Geral do Estado (“PGE-RS”) se responsabiliza pela análise das propostas de acordo de leniência, que é feita pela procuradoria disciplinar e de improbidade administrativa.

O controle dá-se mediante a análise dos editais de licitação, das minutas dos contratos e atas dos atos licitatórios. Há uma divisão específica para essa finalidade e está em fase de testes o emprego de inteligência artificial e robôs para a realização das verificações. O principal referencial para o controle é o preço. Os preços de medicamentos, área especialmente vulnerável, são controlados por meio de notas fiscais eletrônicas.

A implantação dos programas de integridade nos órgãos e entidades estaduais é regulada pelo Decreto nº 56.237/2021. O decreto estabelece tam-

bém o Plano Gaúcho de Promoção de Integridade e um Comitê de Integridade Pública.

O Plano Gaúcho de Promoção da Integridade consiste na disponibilização de manuais sobre o tema da integridade, na organização de eventos e treinamentos e no auxílio direto a determinados órgãos e entidades, além de outras iniciativas (art. 18, §1º do Decreto nº 56.237/2021). Destaque-se aqui que o Plano Gaúcho, assim como o decreto que o institui, não são voltados para a integridade em contratações públicas, mas às práticas de integridade da Administração Pública no geral.

O Plano Gaúcho de Promoção da Integridade é coordenado pelo Comitê de Integridade Pública (“CIP”). O CIP é um dos componentes da segunda instância da governança interna da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul (art. 12, §2º, IX). São atribuições do CIP a proposição de normas e diretrizes gerais de integridade e a supervisão da implementação e efetividade dos programas de integridade.

Quanto aos programas de integridade exigidos das empresas contratadas, além do Decreto nº 55.631/2020, foi editada a Instrução Normativa CAGE nº 06/2021. Conforme essas normas, o Estado do Rio Grande do Sul adota um sistema autodeclaratório para a análise dos requisitos previstos no decreto regulamentador supramencionado: o Sistema de Controle de Programas de Integridade (“SCPI”). A empresa preenche suas informações em um sistema e anexa a documentação e evidências, dados a partir dos quais ocorrerá a avaliação. Trata-se de uma exigência para as contratações com a administração direta e indireta, caso em que a empresa tem que apresentar as informações e evidências no prazo de até 180 dias. Caso a avaliação seja julgada satisfatória, a empresa poderá receber um certificado que atesta o cumprimento deste requisito contratual.

A avaliação consiste em mais de 100 quesitos e podem, inclusive, ser realizadas entrevistas.

Na avaliação, a empresa pode pontuar de 0 a 100 pontos, de forma que a empresa terá que atingir no mínimo 50 pontos (pontuação mínima para pedidos de certificado em 2022, que irá aumentar, conforme art. 10 da IN CAGE nº 06/2021). Não há dispensa para a empresa que possuir certificação da ISO 37001, mas há intenção de que haja dispensa para a ISO 37301, que possui um escopo maior, que abrange fraudes em licitação e contratos. O que pode servir como redutor de resistência da ISO é que a empresa detentora da certificação possa ter a sua comprovação parcial, já com a superação de alguns itens em comum com o programa de integridade.

O retorno em relação à avaliação deve ser dado em até dez dias úteis, no qual devem ser apontados os quesitos nos quais houve apontamentos. A empresa, então, poderá oferecer resposta a respeito dos apontamentos. Já ocorreram dez avaliações até o primeiro semestre de 2022 e a estimativa é que ocorram entre 50 e 70 avaliações por ano, sem incluir as avaliações realizadas por empresas estatais.

Caso a empresa não atinja a pontuação mínima, ela não conseguirá sequer preencher as informações no sistema, isto é, não poderá se inscrever no processo de obtenção do certificado. Se, após os 180 dias da celebração do contrato, a empresa não tiver regularizado a sua situação, incidirão as sanções previstas contratualmente.

Nos casos em que for constatado maior risco, podem ser selecionados certificados para “revisão”. Nesse caso, o exame do programa de integridade da empresa é mais aprofundado, envolvendo mais diligências e análise de fatores reputacionais, como mídia adversa, por exemplo. É no contexto dessa nova avaliação que poderá ocorrer a anulação da certificação, que pode produzir efeitos retroativos se verificada tentativa de fraude ou erro grave ou não (art. 19, §5º, da IN CAGE nº 06/21). Não há, ainda, previsão de revisão anual.

A lei não prevê como a exigência se aplica especificamente para consórcios (tanto a implementação como a avaliação dos programas) e, assim, a CAGE não determinou práticas para lidar com o tema. Cumpre salientar, outrossim, que o Decreto federal também não endereça essa questão relativa a consórcios. Nesse caso, a disciplina sobre programas de integridade em consórcios pode ser apontada como uma oportunidade de melhoria não somente para o Estado do Rio Grande do Sul, mas para todos os entes federativos. O sistema da CAGE se baseia no sistema de avaliação da CGU e no guia para o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. A CAGE-RS também se inspira nas diretrizes da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

No âmbito da PGE-RS, por sua vez, há coordenação com a rede de encarregados do estado

e um comitê específico para a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/2021. A PGE-RS monitora atualmente entre 6 e 8 propostas de acordo de leniência, mas a abordagem é casuística, sem uma sistemática pré-estabelecida.

As práticas de ESG não estão ainda amplamente mapeadas, quer pela CAGE-RS, quer pela PGE-RS. A CAGE-RS está para entrar em contato com a CGU a respeito do tema e, no âmbito da PGE-RS, os requisitos de ESG ficaram em aparte para abordagem posterior.

No que se refere ao uso de programa de integridade como critério de desempate, bem como outros pontos trazidos na Lei nº 14.133/2021, o Estado ainda não havia regulado o tema nas datas das visitas realizadas.

05 Padrões de Integridade nas contratações públicas no Estado do Espírito Santo

A iniciativa de integridade nas contratações públicas do estado do Espírito Santo é diferente das demais normas. Tecnicamente, inexistente uma lei que, formalmente, exija a elaboração de programa de integridade para a contratação com a Administração Pública. O programa de integridade é, nos termos do decreto estadual que regulamenta a Lei Anticorrupção, apenas um fator que permite minorar a sanção administrativa da LAC.

5.1. Lei Estadual nº 10.793/2017

A iniciativa de integridade nas contratações públicas do Estado do Espírito Santo desvia das demais iniciativas no tema de integridade nas contratações públicas. A lei fixa a obrigatoriedade de que os fornecedores da Administração Pública deem a sua adesão a um Código de Con-

duto pré-estrutura pela própria lei. Há aqui um problema na premissa de fomento à integridade nas contratações públicas, considerando que o mais adequado seria exigir que os contratados elaborassem seus próprios Códigos de Conduta, por meio da implantação de um programa de integridade levando-se em consideração as particularidades da empresa.

A lei fixa duas obrigações principais:

- i. obrigatoriedade de adesão ao Código de Conduta estatuído pela lei. A obrigação é aplicável a todas as pessoas jurídicas ou sociedades não personificadas que sejam fornecedores de bens, prestadoras de serviço ou recebam qualquer espécie de repasse do Estado do Espírito Santo;

- ii. obrigatoriedade de menção ao Código de Conduta nos contratos.

Deve ser enfatizado, ainda, que o conteúdo do Código de Conduta consiste em práticas genéricas de conformidade anticorrupção e antissuborno (por exemplo “Art. 6º São normas gerais de conduta a serem obrigatoriamente observadas pelos fornecedores: (...) I - relacionar-se de forma respeitosa e construtiva com as instituições públicas e com os servidores de todos os níveis hierárquicos, observando princípios éticos que visem ao bem-estar coletivo”). Isso significa que não há uma abordagem direcionada para o tema da integridade nas contratações públicas, e que não são adotados os parâmetros dos decretos anticorrupção presentes em outras normativas estaduais.

Por esse motivo, circulam no legislativo capixaba dois projetos de lei (Projeto de Lei nº 415/2019 e Projeto de Lei nº 218/2018) que, se aprovados, produziram uma lei nos moldes dos outros estados. Circula, ainda, um Projeto de Lei que fixa a obrigatoriedade de elaboração de programa de integridade para a concessão de benefícios fiscais.

5.2. Decreto nº 3.956-R/2016

O decreto anticorrupção do Espírito Santo é praticamente similar ao do Rio de Janeiro. A única alteração substancial é que acrescenta, dentre os critérios para a avaliação do programa de integridade, a necessidade especial de *due diligence* nos processos de operações societárias (fusões e incorporações).

5.3. Boas práticas na integridade nas contratações públicas

No Estado, o TCE/ES adota uma matriz de responsabilização aplicável a todas as contratações com o poder público. Na ausência de lei, utiliza diversos critérios para nortear a prioridade nas ações de controle. Os critérios são valores, quantidades de

obras da empresa, quantidades de obras paralisadas, entre outros. No caso de obras paralisadas, existe um componente de inteligência artificial que faz um trabalho preditivo sobre obras que têm potencial de ser paralisadas, para que isso possa servir como alerta ao gestor do contrato. Um critério não adotado é a reputação da empresa, que deveria ser implementado para maior efetividade das ações de controle.

No campo da capacitação, o TCE/ES realiza cursos sobre gestão de riscos e integridade para os municípios. Um instrumento de monitoramento é realizar o mapeamento dos vínculos de todas as pessoas que participaram do processo, o que é feito a partir de dados da Receita Federal e da Junta Comercial.

Conforme informações da PGE/ES, o Estado do Espírito Santo é o que mais aplica as sanções oriundas da Lei nº 12.846/2013, e ficou constatado que as empresas penalizadas não exibiam um programa de integridade. Vale considerar também que o decreto estadual foi o primeiro a regulamentar a Lei Anticorrupção, o que trouxe o protagonismo do Estado no cenário nacional no início de vigência da Lei Anticorrupção.

Ademais, como diretriz governamental, a ideia era trazer primeiro a integridade dentro da estrutura de governo para, somente após, passar a se exigir programas de integridade dos contratados. Em 2019, edita-se, nesse sentido, uma lei para exigir programas de integridade para órgãos públicos; porém, atualmente o único órgão que exhibe um programa de integridade no Estado é a SECONT/ES.

No campo das ações de capacitação, os concursos não vêm incluindo questões sobre as temáticas de anticorrupção (especialmente LAC e Decreto Anticorrupção) e Ética. Tal ação contribuiria para que os servidores públicos se tornem capazes de melhor avaliar qualitativamente os programas de integridade submetidos para a avaliação.

A SECONT/ES fez um balanço das legislações iniciais sobre o tema de integridade, tendo

concluído que a ideia de exigência de um programa de integridade nas contratações pode não ter resultado em benefícios ou, ainda, estimulado um ambiente ruim de mercado nas empresas. Outra constatação é que nenhuma das empresas que tentaram empregar o programa de integridade como atenuante para a penalidade da LAC possuía um programa que fosse efetivamente robusto. Há uma difícil adaptação das exigências legais para as pequenas empresas, para as quais a ideia é empregar uma abordagem baseada em risco.

Preveem-se novas medidas a serem implementadas no futuro, como a instauração de um comitê público-privado para lidar com o tema da integridade.

Uma das maiores conclusões inferidas pela SECONT/ES é a de que o setor público tem dificuldade na implementação de temas horizontais. Um exemplo é o da transparência: somente o controle interno nas finanças públicas não é suficiente, por essa razão deve haver transparência para que todos da sociedade possam exercer o controle.

A legislação de Vitória adota uma abordagem de integridade como a manifestação da supremacia do interesse público sobre o privado - e isso fica consignado no art. 2º da Lei nº 9.817/2022. O "SIM" Vitória, que é o Sistema de Integridade Municipal,

prevê no art. 3º, III, o fomento a medidas de prevenção e combate à corrupção, "com metodologia de gestão de riscos de integridade", e o inciso IV incentiva a implementação de programas de integridade pelas empresas contratadas pelo poder público.

A Controladoria Geral do Município de Vitória está realizando processos de capacitação, cuja finalidade é permitir que as organizações da prefeitura apliquem metodologias referentes às boas práticas de integridade.

Ademais, a CGM avalia e desenvolve uma metodologia, em quatro níveis, para o controle dos contratos administrativos. As categorias variam em nível de complexidade e são determinadas por uma abordagem baseada em risco. Em um momento inicial é feita a classificação do fornecedor: o contrato "vermelho", por exemplo, exige ações de controle mais agudas, com as visitas *in loco* e a necessidade de que três pessoas façam o ateste de fatura a ser paga, além de acompanhamento do ateste por um relatório. O contrato "verde" é pago mais rapidamente (em 10 dias), enquanto o contrato "vermelho" só é pago em 30 dias. No contexto da prefeitura, os maiores contratos são os de lixo e de áreas verdes. O modelo de classificação dos riscos é semelhante a um modelo patrocinado pelo Banco Mundial, a ser adotado em alguns municípios e estados brasileiros.

06 Padrões de integridade nas contratações públicas no Distrito Federal

O Distrito Federal possui uma das leis pioneiras em disciplinar a obrigatoriedade do programa de integridade nas contratações com a Administração Pública. Há também um decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção, fixando que a implementação do programa de integridade é atenuante para efeitos do cálculo da multa da Lei Anticorrupção.

6.1. Lei nº 6.112/2018

A Lei nº 6.112/2018 disciplina a obrigatoriedade da implementação de programa de integridade nas contratações com a Administração Pública do Distrito Federal. O critério para a obrigatoriedade na implementação do programa de

integridade é o valor da contratação, que deve ser superior aos da modalidade de licitação por tomada de preços. Trata-se de uma variação em relação à lei fluminense, que se fundamenta na licitação na modalidade concorrência. Os valores são consideravelmente inferiores, entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00, independentemente de se tratar de obras ou serviços.

Os valores estabelecidos no *caput* são atualizados em conformidade com os parâmetros fixados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na legislação superveniente. A lei distrital também prevê multa comparativamente menor. A pena é a de multa diária de 0,01% sobre o valor do contrato, inferior à multa de outros estados, que costuma se sujeitar ao percentual de 0,02%. Há limite à sanção de *debarment* (impossibilidade de contratação com a Administração Pública) pelo período de dois anos. A avaliação da efetividade do programa de integridade deve levar em conta as particularidades da empresa.

Assim como a lei fluminense, a lei distrital disciplina as atribuições do gestor de contratos. Não constam da lei a previsão de uma comissão responsável pela avaliação do programa, assim como não há nenhum certificado atribuído em caso de cumprimento das exigências.

6.2. Efetividade da integridade nas contratações públicas

Além dos atos normativos estaduais, o Distrito Federal realiza diversas ações de controle de integridade nas contratações públicas. As iniciativas partem do Tribunal de Contas do Distrito Federal ("TCDF"), da Procuradoria Geral do Distrito Federal ("PGDF"), e da Controladoria-Geral do Distrito Federal ("CGDF").

No âmbito do TCDF, são tomadas ações concretas de controle e ações de capacitação, além de transparência. Destaque-se, ainda, que foi assinado

um termo de cooperação técnica no âmbito do Distrito Federal, o qual prevê 3 eixos de cooperação: capacitação, desenvolvimento de sistemas e atualização normativa.

Os destaques dos instrumentos de controle incluem, por exemplo, o desenvolvimento de uma ferramenta de cruzamento de dados nas licitações no Distrito Federal, por meio do qual seria possível saber se a empresa tem porte para executar o referido contrato. Eles cruzam com os dados da empresa de energia elétrica para ter uma dimensão do porte. Além disso, é empregado o Portal Nacional de Compras com a finalidade de incluir pessoas jurídicas "positivas" e "negativas", a fim de saber quais são as mais propensas a trazerem problemas nas contratações públicas.

Destaquem-se, positivamente, diversas iniciativas de capacitação. Dentre elas, há um mestrado profissional para os servidores do Distrito Federal. Além disso, foi criado um repositório no Instituto Ruy Barbosa ("IRB") com diversos cursos, realizados em várias entidades, sobre o tema. As iniciativas de participação poderão contar, também, com o apoio da escola legislativa e da escola de governo, as quais, somadas ao IRB, passariam a oferecer um leque de cursos.

Uma iniciativa de transparência é o Infocontas. Em alinhamento com a Ação nº 07/2021 da ENCCLA, haverá a exigência de coleta dos metadados referentes aos contratos públicos como forma de viabilização do controle das licitações.

No âmbito da PGDF, foi feito um questionamento em relação à compatibilidade da lei estadual com a Lei nº 14.133/2021. O entendimento é que a lei estadual teria que ter a vigência suspensa por conta de a nova legislação fixar o valor de 5 milhões e o conceito específico de contratação de grande vulto, mas esse entendimento foi alterado posteriormente.

Compete à PGDF a função de fomentar programas de integridade público e fiscalizar os privados. Foram observados, até o momento, 17 contratos com valor superior a R\$ 200 milhões (valor de referência para grande vulto da Lei nº 14.133/2021). Quanto às ações de responsabilização, a média é que exista ao menos um PAR por mês.

Existe um procedimento oriundo de lei no qual todo contrato deve constar o telefone de ouvidoria geral do Distrito Federal, por meio de uma cláusula contratual. Isso pode ser considerado uma boa prática, porque permite que denúncias de irregularidades em contratos sejam estimuladas. Contudo, não existe a obrigação de divulgação deste contato, por parte da contratada, às pessoas que estarão à frente da execução do contrato, que são as que poderão verificar alguma irregularidade para denunciar.

Outro procedimento é que pagamentos acima de um determinado valor precisam passar pela verificação de uma pessoa do controle interno, o que aproxima do conceito de múltipla checagem (*multi-eye checking*).

No caso da CGDF, a legislação prevê a visita presencial e a análise complementar em caso de necessidade quando da avaliação dos programas de integridade. Também a ideia é que os diversos órgãos submetam à CGDF toda vez que existe uma nova contratação, a fim de que haja uma uniformização nas avaliações.

Nesse sentido, o órgão tem posição definida de que as avaliações de integridade devem ser feitas por contrato, e não por contratado. Ou seja, se o contratado tiver outro programa já avaliado por força de um contrato anterior, ele deverá submeter novamente a avaliação em caso de um novo contrato. Não se interpreta, por exemplo, que a avaliação tem validade de 1 (hum) ano, conforme a validade do contrato, devendo ela ser específica para cada contratação. Após a avaliação, o órgão comunica a empresa do resultado, juntamente com os relatórios que deram base à avaliação.

Neste contexto, seria interessante a implementação de um sistema de homologação ou selo/certificado com determinada validade. A existência desse certificado evitaria a necessidade de reavaliação da organização a todo momento e conferiria celeridade na execução das contratações públicas. Todavia, deverão ser tomadas precauções para que seja evitada a criação de um “mercado de certificações”, e que não haja a real avaliação da efetividade dos programas de integridade.

A CGDF considera que as visitas *in loco* seriam um importante instrumento de controle. Uma questão típica do DF é a ação de controle das visitas *in loco*, o que geraria um custo elevado para a Administração Pública, haja vista que muitas empresas que atuam no DF têm sede em outros estados (especialmente Goiás). Uma possível solução seria a realização de auditorias virtuais, as quais não são tão eficazes como as visitas presenciais, mas permitem uma diligência mais próxima do contratado.

07 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais não possui uma lei estadual que exija a elaboração de programas de

integridade nas contratações com a Administração Pública. Não obstante, a CGE-MG é referência

nacional em boas práticas no controle de licitações e contratações públicas.

O Estado possui a Política Mineira de Proteção à Integridade (“PMPI”) e 90% dos órgãos de MG tem programas de integridade. Por esse motivo, optou-se por explorar os padrões adotados no guia desenvolvido pela CGE-MG, ainda que o Estado não possua uma lei estadual específica sobre a exigência de programas de integridade nas contratações públicas.

Os principais órgãos de controle do estado de Minas Gerais são o Tribunal de Contas estadual (“TCE-MG”), a Corregedoria Geral do Estado (“CGE-MG”) e a Advocacia Geral do Estado (“AGE-MG”).

O TCE-MG tem um foco grande em licitação, verificando termo de referências e outras matérias relacionadas à licitação. A matéria vislumbrada como a maior vulnerabilidade é a execução contratual, motivo pelo qual o TCE-MG tem investido não somente na fase interna, mas também na execução do contrato. O TCE-MG tem ideia de cada vez mais atuar em prol da integridade.

A atuação do TCE-MG, todavia, observa algumas peculiaridades. O TCE-MG não tem regionais para os 850 municípios, diferentemente do que ocorre, por exemplo, no TCE-SP. O maior foco de atuação nos últimos anos foi o enfoque pedagógico.

No campo operacional, o TCE-MG conta com um centro de inteligência e inovação. Esse centro tem uma iniciativa de agregação de base de dados para, no final, fazer rastreio dos editais. Rastreia-se, inclusive, se os sócios de empresas contratadas receberam auxílio emergencial do governo, além de outros fatores reputacionais ligados à figura dos sócios da organização contratada. Recentemente, o tribunal começou também a realizar o rastreio de contratações de bens de luxo.

Além disso, diversas ferramentas de transparência são empregadas pela instituição, como a rede Infocontas. Um dos enfoques para o órgão é empregar o Portal Nacional de Compras Públicas (“PNCP”), com base nacional, para os municípios do Estado.

Munido dessas informações, o TCE-MG pode subsidiar o controle interno ou a atuação do Ministério Público Estadual, nos casos para os quais o TCE-MG não tiver a infraestrutura necessária. Podem ser também emitidos comunicados, que permitem que o jurisdicionado fique atento aos casos de contratação de alto risco. Essa é uma prática comum e recomendável para os demais TCEs.

No campo da transparência, o TCE-MG divulga portais de licitação e os jurisdicionados fazem o “upload” dos editais. Trabalha-se no uso de robôs para a coleta de informações e a publicação em um portal unificado.

No campo pedagógico, por sua vez, o TCE-MG foi chamado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (“ALEMG”) para assessorar a exigência de programas de integridade nos municípios mineiros. Afinal, os critérios da Lei nº 14.133/2021 referentes a valor não se adequam à realidade municipal, na qual são celebrados contratos em montante muito inferiores. Agrava o problema o fato de que a implementação do programa é custosa, e isso poderia afastar os pequenos licitantes que, além de não apresentarem necessariamente grandes riscos, são os que predominam na esfera local. Poderia ocorrer, ainda, incompatibilidade com a Lei Complementar nº123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte), fazendo necessário existir critérios mais simples para microempresas e empresas de pequeno porte. É exatamente esse tipo de preocupação que torna recomendável para que a administração possa considerar critérios multifatoriais, baseada nos riscos de determinada modalidade de contratação, em oposição a uma análise fundada

exclusivamente no valor. Nesse sentido, o TCE-MG, com esses critérios disponíveis, pode emitir comunicados orientativos aos municípios.

Na AGE-MG, por sua vez, o principal órgão responsável por gerenciar as grandes licitações do Estado, tem preocupação especial com o tema também no contexto das estatais, sempre na lógica de combate à corrupção. Existe também um núcleo da AGE-MG que atua nos âmbitos de probidade e acordos de leniência. Nos acordos de leniência, esse núcleo atua desde as negociações até o acompanhamento dos desdobramentos. Os acordos de leniência celebrados contemplam sempre um monitoramento (como ocorreu nos casos de Brumadinho e Mariana) e todo esse procedimento é auditado por empresas de auditoria externa.

Por fim, no âmbito da CGE-MG, as adaptações referentes à Lei nº 14.133/2021 estão sendo capitaneadas pela Secretaria de Planejamento. Em Minas Gerais, existem 14 contratos acima de R\$ 200 milhões (valor da Lei nº 14.133/2021). Todavia, as contratações são esparsas e ainda não foi feito um mapeamento detalhado a respeito.

A exemplo do que é expressamente previsto nos atos normativos já tratados, a ausência de implementação de programa de integridade no prazo de 180 dias acarretaria a sanção de descumprimento contratual. As atribuições do gestor de contratos, expressamente previstas nos diplomas

de outros Estados, são contempladas pela CGE-MG, que entende que compete ao gestor avaliar a existência dos programas de integridade. A CGE-MG entende que esse é um ato de gestão, não de controle. A maior preocupação seria o conflito de interesses do gestor do contrato, casos para o qual se a ideia é empregar formulários, diretrizes e capacitações, de forma a mitigar as possibilidades e consequências do conflito de interesse. Competiria à comissão de licitação, por sua vez, analisar as evidências na existência e a autodeclaração da contratada, e seria desejável a criação de uma plataforma para a entrega das evidências.

Uma das maiores preocupações, no caso de ser adotada a exigência da ISO37001 nas contratações públicas, é o da banalização dos certificados. A exigência de selos é, ainda fora do âmbito da CGE-MG, um tema polêmico: a AGE-MG deu pareceres favoráveis à implementação da exigência em outras situações de cunho técnico, mas o Judiciário se manifestou no sentido de que essa medida restringiria a competitividade. Porém, não houve pronunciamento acerca do uso de selos e certificações com o objetivo de reduzir o risco no monitoramento do contratado, o que não impactaria na competitividade.

No campo pedagógico, por fim, a CGE desenvolveu um Guia de Integridade para instituições privadas. O Guia é um instrumento para estimular a integridade e funciona por meio de um checklist.

8 Padrões de Integridade nas Contratações Públicas no Estado do Mato Grosso

O Estado do Mato Grosso exibe uma lei que disciplina a obrigatoriedade do programa de integridade nas contratações públicas e conta, ainda, com decreto regulamentador da Lei Anticorrupção. A implementação de programa de integridade

é, portanto, simultaneamente obrigatória para a celebração de contratos com a Administração Pública e atenuante para as sanções de multa previstas na Lei Anticorrupção.

8.1. **Lei nº 1.123/2020**

Existem sanções semelhantes à da lei fluminense. Assim como no Rio Grande do Sul, há um registro de impedimento para contratações adicionais com a Administração Pública, registro esse que deve ficar disponível no Portal de Transparência do Governo do Estado do Mato Grosso.

A lei mato-grossense inova ao exigir relatório de perfil e conformidade, remetendo à Lei Anticorrupção e ao então vigente Decreto Anticorrupção Federal (Decreto nº 8.420/2015, que foi substituído pelo Decreto nº 11.129/2022). Os parâmetros de avaliação do programa de integridade são idênticos ao da lei fluminense.

A lei mato-grossense apresenta particularidades, algumas negativas, algumas positivas. Como aspecto positivo, aponta-se a designação de uma comissão para a avaliação da efetividade do programa de integridade. Essa comissão deverá ser formada por três membros, sendo um deles proveniente da Controladoria-Geral do Estado (“CGE”), um oriundo da Procuradoria-Geral

do Estado (“PGE”) e um membro proveniente da Secretaria de Estado da Fazenda. Os membros da comissão devem eleger, entre si, os ocupantes dos cargos de presidente, vice-presidente e secretário. Como ponto de atenção, a lei mato-grossense contém uma regra de irretroatividade: a lei não se aplica aos contratos anteriores à sua vigência, ainda que eles sofram alteração por termo aditivo, termo de apostilamento, prorrogação, renovação contratual ou revisão para recomposição de preços ou realinhamento e recuperação.

Não constam da lei a previsão de uma comissão responsável pela avaliação do programa, a exigência de que os parâmetros de avaliação levem em consideração as particularidades da empresa, assim como não há nenhum certificado atribuído em caso de cumprimento das exigências.

8.2. **Decreto nº 522/2016**

Não há grandes inovações no decreto mato-grossense que regula a lei anticorrupção no âmbito estadual. O decreto contém disposições muito similares às do Estado do Rio de Janeiro.

09 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado de Goiás

Em Goiás, há apenas lei que disciplina a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade nas contratações com a Administração Pública, mas não decreto que regulamente a Lei Anticorrupção. Nesse sentido, a implementação do programa de integridade pode ser obrigatória, mas não há parâmetros claros para o seu funcionamento como atenuante das sanções da Lei Anticorrupção.

9.1. **Lei nº 20.489/2019**

A lei goiana explicita, em sentido diametralmente oposto ao da lei do Estado do Mato Grosso, que não há regra de irretroatividade para os contratos que forem objeto de renovação ou termo aditivo. Esses contratos, a partir de renovação ou termo aditivo, ficam sujeitos à legislação da lei. Nesses casos, a Administração Pública deverá notificar a contratada dos termos da legislação estadual.

A lei goiana prevê multa comparativamente menor, de 0,1%, seguindo o modelo da lei do Distrito Federal. Há também limitação à sanção de impedimento pelo período de 2 anos.

No tocante aos parâmetros para a avaliação do programa de integridade, existem quatro pontos de possível aprimoramento. No campo do *tone from the top*, a lei goiana deixa de mencionar a necessidade de comprometimento da alta administração da empresa. No âmbito das regras e procedimentos internos, não há menção à neces-

sidade de realização de *due diligence* nem a necessidade de implementação padrões de conduta referentes a terceiros. Por fim, não há menção à necessidade de monitoramento contínuo do programa de integridade.

Não constam da lei a previsão de uma comissão responsável pela avaliação do programa, a exigência de que os parâmetros de avaliação levem em consideração as particularidades da empresa, assim como não há nenhum certificado atribuído em caso de cumprimento das exigências.

10 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado de Sergipe

Em Sergipe, há apenas lei que disciplina a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade nas contratações com a Administração Pública, mas não decreto que regulamente a Lei Anticorrupção. Nesse sentido, a implementação do programa de integridade pode ser obrigatória, mas não há parâmetros claros para o seu funcionamento como atenuante das sanções da lei anticorrupção.

10.1. Lei nº 8.866/2021

A lei sergipana integra os esforços mais recentes de elaboração de legislação de integridade no âmbito das compras públicas. A lei segue

o modelo da lei do Distrito Federal, com duas modificações:

1. o critério para a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade é o da lei fluminense, isto é, o valor da contratação, que deve ser superior aos da modalidade de licitação por concorrência, isto é, R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico;
2. não há disposição que diga que as particularidades da empresa devam ser observadas.

11 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado de Pernambuco

O Estado de Pernambuco possui lei que disciplina a obrigatoriedade do programa de integridade nas contratações com a Administração

Pública. Há também um decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção, fixando que a implementação do programa de integridade é fato atenuante para

efeitos da multa administrativa da Lei Anticorrupção. A redação da lei e do decreto optou pela originalidade em vez de reproduzir literalmente as disposições de uma lei estadual preexistente ou do decreto anticorrupção, sendo um texto mais díspar em relação à padronização trazida por outros Estados.

11.1. **Lei nº 16.722/2019**

A Lei nº 16.722/2019 disciplina a obrigatoriedade da implementação de programa de integridade nas contratações com a Administração Pública do Estado de Pernambuco. O critério para a obrigatoriedade na implementação do programa de integridade é o valor global da contratação, que varia conforme o seu objeto. Para contratos de obras, serviços de engenharia e gestão, o valor global deve ser igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023, e igual ou superior a R\$5.000.000,00 a partir de 1º de janeiro de 2024. Contratos administrativos distintos que forem celebrados a partir de 1º de janeiro de 2025 estarão sujeitos ao valor global igual ou superior a R\$ 10.000.000,00. Os valores devem ser atualizados anualmente.

Quanto à aplicação da obrigatoriedade, a lei pernambucana inova ao expandir a obrigatoriedade para as organizações sociais. Há uma inovação no que consta às multas, que são diferenciadas em duas modalidades, conforme o tipo de descumprimento. O descumprimento pode consistir na não apresentação do programa de integridade, caso no qual a sanção será de 0,2% por dia de atraso e cujo montante não poderá ultrapassar 20% do valor do contrato. Há também descumprimento porque o programa de integridade não atingiu pontuação mínima na avaliação de efetividade, caso no qual a multa é a de 0,1% e cujo montante não pode ser superior a 10% do valor do contrato.

Os parâmetros de avaliação fixados por lei são sintéticos, mas alinhados com os cinco pilares do programa de integridade da CGU, de modo que não há apontamentos substanciais.

Uma iniciativa relevante no âmbito da lei pernambucana, e que merece destaque neste estudo, é a criação do certificado de regularidade do programa de integridade. O certificado de integridade deve ser emitido pelo órgão avaliador, tem validade de dois anos e é dotado de fé pública.

12 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado do Maranhão

O Estado do Maranhão possui lei que disciplina a obrigatoriedade do programa de conformidade nas contratações com a Administração Pública. Há também um decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção, fixando que a implementação do programa de integridade é atenuante para a cominação da multa da referida lei. A lei maranhense não segue nenhum modelo predefinido, mas possui redação original.

12.1. **Lei nº 11.463/2021**

A Lei nº 11.463/2021 disciplina a obrigatoriedade da implementação de programa de integridade nas contratações com a Administração Pública do Estado do Maranhão. O critério para a obrigatoriedade na implementação do programa de integridade são os valores previstos para a licitação por concorrência, isto é, R\$ 8.000.000,00 para obras ou serviços de engenharia e R\$ 4.000.000,00 para compras e serviços. Há exclusão expressa

de aplicação para as empresas de pequeno porte e microempresas, assim como menção explícita a sociedades engenheiras e remissão à Lei nº 13.303/2016, quando a contratada for uma sociedade de economia mista ou uma empresa pública.

A multa pecuniária cominada é consideravelmente maior, com percentual de 0,08% de multa diária. Há também ampla delegação para que a Administração Pública possa definir outros valores, majorantes e atenuantes, por meio de decreto.

13 Padrões de integridade nas contratações públicas no Estado do Amazonas

No Amazonas, existe apenas lei que disciplina a obrigatoriedade de implementação do programa de integridade nas contratações com a Administração Pública, mas não decreto que regulamente a Lei Anticorrupção. Nesse sentido, a implementação do programa de integridade pode ser obrigatória, mas não há parâmetros claros para o seu funcionamento como atenuante das sanções da Lei Anticorrupção.

13.1. Lei nº 4.730/2018

A lei combina diversas das melhores práticas relatadas nas experiências anteriores sobre o tema em leis estaduais. A lei é muito semelhante à lei fluminense, mas dela se difere nos seguintes quesitos:

1. o critério para a exigência de programa de integridade é o mesmo adotado pela lei gaúcha, isto é, o valor global superior aos da modalidade de licitação por concorrência, isto é, R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico;
2. há previsão de uma comissão responsável pela avaliação do programa de integridade, de forma semelhante à lei do Mato Grosso.

Anexo 2

Gestão de Riscos de Integridade

Fase Interna - Risco de Conformidade na Contratação

PERGUNTA - FATOR DE RISCO	RESPOSTA	NÍVEL DE RISCO
1. Qual o objeto da contratação?	Fornecimento de material hospitalar	Alto
2. O valor da contratação é igual ou superior a alguma lei local ou nacional que exija programas de integridade/ valor prefixado como ?	Sim	Alto
3. Local de Execução	Nenhuma das hipóteses anteriores	Baixo
4. Há possibilidade faturamento antecipado de determinados valores?	Sim	Alto
5. Há celebração frequente dessa modalidade de contrato?	Sim	Baixo
6. Há possibilidade de sub-contratação?	Sim	Alto
7. A contratação representa uma hipótese de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação)?	Sim	Alto
8. Haverá participação de recursos da União na contratação?	Sim	Baixo
9. O contrato tem duração superior a um período X?	Sim	Alto
10. Há possibilidade de celebração de consórcios?	Sim	Baixo
11. Há no contrato fornecimento de bens que podem eventualmente ser caracterizados como de luxo?	Sim	Alto
12. O contrato é referente a concessão ou permissão de serviço público?	Sim	Alto

Fase de Execução do Contrato - Monitoramento baseado em risco

PERGUNTA - FATOR DE RISCO	RESPOSTA	NÍVEL DE RISCO
1. Os beneficiários finais são todos identificados?	Sim	Baixo
2. Há mídia adversa em relação à contratada?	Sim	Alto
3. Algum dos sócios é PEP, relacionado a PEP ou agente do órgão que realiza a contratação?	Sim	Alto
4. Existem processos administrativos ou judiciais em curso contra a contratada que tratam de violações de integridade?	Sim	Alto
5. A contratada possui programa de integridade implementado?	Sim	Baixo
6. A empresa já consta ou constou em alguma lista restritiva nos últimos 5 anos?	Sim	Alto
7. Houve doação de algum dos sócios ou acionistas para a campanha eleitoral do atual incumbente?	Sim	Alto
8. Houve mudanças recentes no CNAE?	Sim	Alto
9. A empresa possui certificação na ISO 37001 ou Selo Pró-Ética?	Sim	Atenuante
10. A empresa possui experiência prévia negativa com o órgão?	Sim	Alto



Baixe a planilha navegável lendo o QR Code ao lado ou **clicando aqui**.







Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil
+55 61 3204-7200
<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/>
Ed. Serra Dourada, sl. 410-418 SCS Quadra 2, Brasília/DF





UNODC

Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime



**UNCAC: HÁ 20 ANOS
UNINDO O MUNDO
CONTRA A CORRUPÇÃO**

