

DESTINATÁRIOS: Órgãos, autarquias, fundações públicas e estatais do Poder Executivo do Estado

ASSUNTO: Alteração, pela [Lei nº 16.197, de 27 de novembro de 2024](#), do limite de valor para obrigatoriedade de apresentação de Programas de Integridade nos contratos com a Administração Pública Estadual.

1. Considerando a alteração legal estabelecida pela [Lei nº 16.197, de 27 de novembro de 2024](#), que passou a exigir a apresentação de Programa de Integridade somente às empresas que celebrarem contratos com a Administração Pública Estadual cujo valor estimado seja superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e o prazo seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias, este Comunicado Orientativo Circular objetiva explicitar como devem atuar o Órgão de Controle Interno em relação aos programas de integridade submetidos a sua apreciação e os gestores públicos em relação aos processos administrativos sancionatórios em curso instaurados com base nos limites anteriormente vigentes, inferiores aos da nova lei.

SÚMARIO

1. DOS LIMITES PARA APRESENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE.....	5
2. DA POSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO DA LEI MAIS FAVORÁVEL AO ADMINISTRADO.....	6
3. ORIENTAÇÕES.....	9
3.1 Arquivamento das análises de Programas de Integridade submetidos à apreciação do Órgão de Controle Interno.....	9
3.2 Arquivamento dos processos referentes à aplicação de penalidades nos contratos de valor global inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), sem decisão definitiva.....	9
3.3 Continuidade da aplicação das sanções definitivamente constituídas.....	9
3.4 Continuidade dos processos administrativos referentes a contratos de valor global superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), com ou sem decisão definitiva.....	10
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	1

1. DOS NOVOS LIMITES PARA APRESENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

No cumprimento das funções institucionais estabelecidas no art. 2º, incs. XII e XXXV, da [Lei Complementar nº 13.451, de 26 de abril de 2010](#), e no art. 98 do [Decreto nº 55.631, de 9 de dezembro de 2020](#), expedimos a seguir as orientações sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta em relação aos processos administrativos sancionatórios instaurados com base nos limites anteriormente vigentes para apresentação de Programas de Integridade por empresas que celebram contratos com o Estado.

Conforme detalhado no [Comunicado Orientativo Circular CAGE nº 1/2023](#), o art. 37 da [Lei nº 15.228/2018](#) estabeleceu que passariam a ser exigidos Programas de Integridade das empresas que firmassem contratos enquadrados em certos critérios com a Administração Pública Estadual. Nesse sentido, estabeleceu no art. 39 que o atendimento à nova exigência legal, uma vez prevista no edital do certame licitatório e no contrato administrativo, deve ser verificado na fase de execução contratual, pois as empresas têm 180 (cento e oitenta) dias contados da assinatura da avença para apresentar a respectiva comprovação.

Ademais, os arts. 40 e 41 da norma dispuseram que, no caso de descumprimento, a empresa se sujeita a multa diária e, se a exigência não for cumprida durante o período contratual, inscrição no Cadastro Informativo das pendências perante órgãos e entidades da Administração Pública Estadual (CADIN/RS) e impossibilidade de nova contratação com o Estado até regularização.

Ocorre que, a partir de 28 de novembro de 2024, data de publicação da [Lei nº 16.197](#), os critérios que obrigam a apresentação de Programa de Integridade nas contratações com o Poder Público Estadual foram alterados, suprimindo-se a diferenciação entre objetos do contrato e estabelecendo-se limite único sensivelmente majorado em relação aos anteriores, agora aplicável somente às avenças cujo valor estimado seja superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e o prazo seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

Para fins de comparação, apresentam-se a redação anterior e a atual, respectivamente:

”

Art. 37 Fica estabelecida a exigência do Programa de Integridade às empresas que celebrarem qualquer contrato com a Administração Pública Estadual, cujo valor global seja superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para obras e serviços de engenharia, e R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), para compras e serviços, e o prazo seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias. (Redação dada pela [Lei nº 15.600, de 16 de março de 2021](#)).”

“Art. 37 Fica estabelecida a exigência do Programa de Integridade às empresas que celebrarem qualquer contrato com a Administração Pública Estadual cujo valor estimado seja superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e o prazo seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias. (Redação dada pela [Lei nº 16.197, de 27 de novembro de 2024](#).)

”

A partir da alteração legislativa, suscita-se o questionamento acerca de sua aplicação aos contratos celebrados anteriormente à vigência do novel diploma legal, sobretudo em relação às empresas que, de acordo com os critérios do trecho revogado, possuíam a obrigação, mas não apresentaram o Programa de Integridade após decorrido o prazo de 180 dias da celebração da avença.

Dito de outra forma, o presente Comunicado Orientativo Circular, visa a orientar o gestor sobre como proceder nos casos em que, antes de 28 de novembro de 2024, o contratante celebrou avença com o Estado de valor inferior ao montante global de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), mas superior a 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para obras e serviços de engenharia, e R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta

mil reais), para compras e serviços, sem a apresentação do Programa de Integridade no prazo legal.

2. DA POSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO DA LEI MAIS FAVORÁVEL AO ADMINISTRADO.

A fim de perquirir se as empresas que não apresentaram Programas de Integridade no prazo legal de acordo com o regime jurídico anteriormente aplicável devem ou não ser responsabilizadas, sujeitando-se às penalidades cominadas pela lei, é necessário socorrer-se dos princípios que regem o Direito Administrativo Sancionador, dentre eles a possibilidade de retroação da lei mais benéfica ao administrado, conforme insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, que trata da ultratividade da lei penal mais benéfica, cânone hermenêutico que perpassa a aplicação na seara meramente criminal, espalhando-se pelos demais ramos do Direito que visam a impor sanções do Estado aos particulares.

Nesse sentido, é possível trazer à baila o Parecer PGE/RS nº 19.862/2023, cuja ementa transcreve-se a seguir:

"PODER DE POLÍCIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CBMRS. INCLUSÃO DO ART. 7º-D AO DECRETO ESTADUAL Nº 51.803/2014. DECRETO ESTADUAL Nº 54.942/20019. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ADMINISTRADO. POSSIBILIDADE. 1. O princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. 2. Por consequência, tratando-se de diploma legal mais favorável ao administrado, é viável a aplicação do art. 7-D do Decreto Estadual nº 51.803/2014, incluído pelo Decreto Estadual nº 54.942/2019, aos processos administrativos sancionatórios iniciados antes de sua vigência, desde que se refiram exclusivamente à infração prevista no inciso IV do art. 18 do mesmo diploma e suas penalidades. 3. Todavia, em que pese o entendimento seja pela aplicação retroativa da normativa mais benéfica, deve-se atentar que tal direcionamento deve alcançar somente os expedientes administrativos sancionatórios que ainda não estejam definitivamente julgados (sem o trânsito em julgado administrativo), conforme assentado no Parecer nº 19.291/22."

No supracitado documento, a douta Procuradora reconhece a possibilidade de aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao Direito Administrativo Sancionador, devendo o Estado deixar de impor penalidades àqueles que praticaram condutas inicialmente contrárias à lei, mas que posteriormente deixaram de sê-lo.

No que diz respeito ao objeto da presente análise, é necessário reconhecer que a falta de apresentação do Programa de Integridade por empresa que celebrou contrato com o Estado de valor global inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), mas superior ao limite anteriormente previsto, é uma omissão que deixou de ser considerada infração administrativa por parte do legislador estadual, devendo ser alcançada pelo mandamento constitucional anteriormente mencionado.

Não obstante, nos termos do mesmo Parecer da PGE, a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito administrativo não deve alcançar situações já definitivamente constituídas, sob pena de violação do mandamento constitucional previsto no artigo 5º, XXXVI da Constituição de 1988, determinando que "A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Nesse sentido, a fim de preservar a segurança jurídica, em situações nas quais a penalidade tenha sido aplicada e que já não caiba mais qualquer espécie de recurso administrativo, a sanção deve se manter hígida, a despeito da nova disciplina legal.

Conforme julgado exposto no mencionado Parecer PGE, embora tratando-se de decisões judiciais e não administrativas, tal entendimento foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal no Agravo em Recurso Especial nº 843989/PR, Tema 1.199 de Repercussão Geral, que limitou a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais favorável, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, aos processos sem condenação definitiva, cuja tese restou assim fixada:

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei"

Assim, caso o descumprimento da exigência de apresentação de Programa de Integridade pela contratada tenha ensejado a aplicação de penalidade da qual não caiba mais recurso, restará configurada a hipótese de impossibilidade de retroação da lei mais benéfica, ainda que a violação da legislação tenha recaído sobre norma que não mais está em vigor, subsistindo as penalidades já aplicadas.

3. ORIENTAÇÕES

3.1 Arquivamento das análises de Programas de Integridade submetidos à apreciação do Órgão de Controle Interno.

Apartir do exposto, orienta-se que os pedidos de análise com base nos limites estabelecidos pela lei anterior (valor global superior a R\$ 3.300.000,00, para obras e serviços de engenharia, e R\$ 1.430.000,00 para compras e serviços) e inferiores ao limite atual (R\$ 10.000.000,00), sejam arquivados no Sistema de Controle de Programa de Integridade (SCP) sem a correspondente avaliação, comunicando-se à contratada das razões, conforme exposto no presente Comunicado Orientativo.

3.2 Arquivamento dos processos referentes à aplicação de penalidades nos contratos de valor global inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), sem decisão definitiva.

No mesmo sentido do item anterior, nos contratos nos quais, com base nos limites estabelecidos pela lei anterior (valor global superior a R\$ 3.300.000,00, para obras e serviços de engenharia, e R\$ 1.430.000,00 para compras e serviços) e inferiores ao limite atual (R\$ 10.000.000,00) tenha sido iniciado procedimento administrativo sancionador para responsabilizar o contratado que não apresentou Programa de Integridade no prazo legal, proceda-se ao arquivamento do feito em virtude da possibilidade de aplicação da lei mais benéfica ao administrado. O arquivamento deve ocorrer estando o processo em qualquer fase, exceto se já tiver sido aplicada penalidade por decisão da qual não caiba mais qualquer recurso.

3.3 Continuidade da aplicação das sanções definitivamente constituídas.

Em complemento à orientação anterior, ressalta-se que, ainda que se trate de sanção aplicada com base na legislação revogada, esta deve subsistir caso, na data da publicação da nova Lei, dia 28 de novembro de 2024, o processo administrativo já tivesse sido julgado e não coubesse mais recurso da decisão sancionadora. Nesse sentido, deve ser mantida a punição e adotados os procedimentos previstos na legislação para cobrança.

3.4 Continuidade dos processos administrativos referentes a contratos de valor global superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), com ou sem decisão definitiva.

Destaca-se, como derradeira orientação, que os contratos cujo valor global, na data da publicação da lei, já superava o limite de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) não foram alcançados pela modificação legislativa, devendo os processos administrativos a ele relacionados seguir seu fluxo normal com vistas à responsabilização do contratado que não apresentou o devido Programa de Integridade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por derradeiro, observa-se que o presente Comunicado Orientativo visa ao exercício do controle interno no seu mister de auxílio ao gestor público, adequando a atuação da Administração Pública Estadual às recentes mudanças legislativas, tendo por base as orientações de caráter eminentemente jurídico exaradas Procuradoria-Geral do Estado.

Salienta-se que a Seção de Integridade Corporativa e Combate à Corrupção da CAGE/DEO, as Seccionais da CAGE/DCD e a Seção de Consultoria e Revisão Técnica da CAGE/DCI estão à disposição para auxiliar as pessoas jurídicas que contratam com o Estado, Secretarias e as entidades, respectivamente, no esclarecimento de dúvidas e na implantação dos procedimentos indicados e quaisquer outros abarcados pelas competências da CAGE.

PORTO ALEGRE, 7 de janeiro de 2025.

Jociê Rocha Pereira,
Contador e Auditor-Geral do Estado Adjunto
para Assuntos de Auditoria.