

vol. 1, n. 1 - 2025



Alese

Revista de Informação Legislativa

DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SERGIPE





Programa de Integridade nas Contratações Públicas do Estado de Sergipe: uma Análise à Luz da Lei Estadual nº 8.866/2021

Alessandra Cristina de Mendonça Siqueira*

Alysson José de Andrade Oliveira**

Teresa Virginia Valença Teles de Menezes***

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar em profundidade a legislação sergipana sobre programas de integridade, com ênfase na Lei Estadual nº 8.866/2021 e seus atos normativos complementares. A pesquisa, de natureza exploratória, baseia-se em uma análise aprofundada dos documentos normativos, visando avaliar se os requisitos e procedimentos estabelecidos são eficazes para

* Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Graduanda em Análise e Desenvolvimento de Sistemas e Bacharela em Ciência da Computação. Autora de livros e artigos envolvendo Compliance Digital e Lei Geral de Proteção de Dados. Servidora Pública, atualmente lotada na Diretoria Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.

** Advogado. Analista Legislativo – Área Jurídica, da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Itabaiana/SE. Pós-Graduando em Governança Pública pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Tiradentes/SE e em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes/RJ.

*** Advogada. Técnico Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, onde exerce o cargo em comissão de Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal da Bahia e em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas. Membro da Comissão Permanente de Licitação da ALESE.

fomentar a implementação de programas de integridade robustos e efetivos nas empresas que contratam com o poder público estadual. Além disso, pretende-se examinar o papel desses programas como instrumento para prevenir a corrupção e fortalecer a governança pública em Sergipe. A normatização estadual representa um passo importante na direção de um setor público mais íntegro e transparente, mediante o estabelecimento de critérios claros e objetivos para a implementação dos programas, o que fortalece a confiança na gestão pública e promove a transparéncia nas contratações.

Palavras-chave: Programa de Integridade; Compliance; Contrato Administrativo; Corrupção.

AN ANALYSIS OF THE INTEGRITY PROGRAM IN PUBLIC PROCUREMENT IN THE STATE OF SERGIPE: IN THE LIGHT OF STATE LAW N° 8.866/2021

ABSTRACT

This study aims to conduct an in-depth analysis of the Sergipe state legislation on integrity programs, with a focus on State Law n° 8.866/2021 and its complementary normative acts. The research, of an exploratory nature, is based on a thorough analysis of the normative documents, aiming to evaluate whether the requirements and procedures established are effective in promoting the implementation of robust and effective integrity programs in companies that contract with the State Public Administration. Furthermore, it intends to examine the role of these programs as a tool to prevent corruption and strengthen public governance in Sergipe. The state regulation represents a significant step towards a more integral and transparent public sector, by establishing clear and objective criteria for the implementation of the programs, which strengthens trust in public management and promotes transparency in contracting.

Keywords: Integrity Program; Compliance; Government Contract; Corruption.

1. INTRODUÇÃO

A implementa o de programa de integridade nas contrata es públicas ganhou notoriedade após a aprova o da Lei Federal não 12.846, de 1º de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrup o, que buscou incentivar, mas não obrigar, a ado o de mecanismos e procedimentos internos capazes de prevenir a ocorrência dos atos de corrup o nela tipificados.

Esse incentivo ocorre porque, embora a Lei Anticorrup o não preveja consequências jurídicas negativas diretas para as pessoas jurídicas que escolham não adotar uma política de integridade, ela dispõe que a existência do programa seja considerada como atenuante na aplic o das suas san es.

Logo, mesmo prevendo que qualquer pessoa jurídica pode vir a ser responsabilizada por atos lesivos ´ administraci o pública, a norma federal recompensa as que, pelo menos, buscam evitar a sua ocorrência, implementando mecanismos e procedimentos internos de preven o.

Desde então, vários entes subnacionais, com o alegado objetivo de combater a corrup o nas contrata es públicas, editaram leis que tornaram obrigatória a implementa o de programas de integridade nas empresas contratadas pelo poder público, desde que observados requisitos estabelecidos na norma.

O primeiro Estado a disciplinar a matéria foi o Rio de Janeiro, por meio da Lei Estadual não 7.753, de 17 de outubro de 2017. Nos anos seguintes, vários estados e municípios, além do Distrito Federal, editaram leis de conteúdo bastante semelhante, a exemplo da Lei Estadual não 4.730/2018, do Estado do Amazonas; da Lei Estadual não 15.228/2018, do Estado do Rio Grande do Sul; da Lei Municipal não 1.928/2018, do Município de Boa Vista/RR; e da Lei Municipal não 6.457/2019, do Município de Cuiabá/MT.

Em 1º de abril de 2021, com a publica o da Lei Federal não 14.133, a obrigatoriedade da instituci o de programa de integridade nas

empresas que contratem com a administração pública ganhou novos contornos, pois a exigência foi positivada no diploma legal que estabelece as normas gerais de licitações e contratos.

É nesse contexto que se insere a Lei Estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021, do Estado de Sergipe, que, ao exigir a instituição de programa de integridade nas contratações públicas, busca promover um ambiente mais transparente e ético nas relações entre o Estado e o setor privado, mediante o estabelecimento, no âmbito das pessoas jurídicas contratadas, de uma cultura de respeito às leis e aos regulamentos, além da elaboração e da aplicação de normas internas que definem padrões de bom comportamento a serem observados pelos empregados e pelo corpo diretivo.

É inquestionável que as contratações públicas apresentam um risco significativo da ocorrência de fraudes e corrupção, o que justifica a elaboração das citadas leis, contudo é necessário que as regras para a implementação dos programas de integridade sejam devidamente estabelecidas pela administração pública, sob pena de aceitar programas de fachada, criados com o único intuito de cumprir a exigência legal, mas sem efetividade.

Este artigo busca analisar as disposições da Lei Estadual nº 8.866/2021 e dos seus atos normativos complementares, com o objetivo de verificar se os requisitos e os procedimentos positivados fomentam a efetividade dos programas de integridade, bem como de examinar a importância desses programas como instrumento para prevenir a corrupção e fortalecer a governança pública.

Para alcançar tal objetivo, empreendeu-se uma pesquisa do tipo exploratória, com o emprego dos meios de investigação da pesquisa documental e bibliográfica, que teve por fontes primárias os documentos normativos, como leis, decretos e instruções normativas, bem como manuais e notas técnicas; e como fontes secundárias os livros e os artigos sobre a temática, disponibilizados nos meios impresso e digital.

2. HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO BRASIL

A presente análise tem como objetivo traçar um panorama evolutivo dos programas de integridade no Brasil, com enfoque nos aspectos legais e normativos que impulsionaram sua implementação nas organizações.

De forma geral, a ideia do *compliance* surgiu no panorama norte-americano, com a criação de programas internos que tinham a finalidade de criar procedimentos de controle e monitoramento de operações (Bertocelli, 2020, p. 40).

A fim de evitar confusões a respeito das definições, deve-se analisar a respeito dos conceitos de integridade e *compliance*, muito embora a maioria dos doutrinadores brasileiros os tratem como sinônimos.

De acordo com Manzi (2008, p. 15), *compliance* se refere à obediência a normas e regulamentos específicos, ao ato de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, de acordo com o que dispõe os riscos regulatórios, legais e de reputação, enquanto a integridade é um conceito mais amplo, relacionado à ética e aos valores fundamentais de uma organização.

Portanto, o *compliance* seria mais técnico e formal, ligando-se diretamente à conformidade com legislações específicas, enquanto a integridade teria um caráter mais cultural e subjetivo, voltado à criação de uma atmosfera de confiança e transparência, razão pela qual estaria relacionada com o combate à corrupção, fraudes, desvios e outros atos ilícitos.

Desta forma, o *compliance* pode ser visto como um conjunto de diretrizes que visa estar em conformidade com leis e regulamentos externos de diversas áreas, definindo a ação humana operacional e técnica em problemas complexos e áreas complexas, como meio ambiente, saúde, negócios internacionais e novas tecnologias. A integridade, enquanto conceito, por outro lado, está em consonância com

o que se entende por honestidade, retidão, o bastião comportamental que é a régua de comportamento humano contra a corrupção.

É importante ressaltar que, apesar de diferenças conceituais, muitas vezes os termos *compliance*, programa de governança e integridade são usados como palavras intercambiáveis, especialmente dentro do contexto legislativo brasileiro, assim como a ideia de que o programa de integridade é algo que está incluso em um programa de conformidade.

Na conjuntura brasileira, esse processo de construção de programas de conformidade teve início a partir da década de 1990, com a implementação de políticas anticorrupção em diversos países, o que trouxe a necessidade de empresas brasileiras também adotarem práticas semelhantes para manterem sua competitividade no cenário internacional.

Porém, foi apenas nos anos 2000 que a adoção dos programas de integridade se intensificou, com a promulgação de leis voltadas à governança corporativa e à responsabilidade fiscal, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que introduziu a necessidade de controle das despesas públicas e de conformidade nas finanças governamentais.

No entanto, como já referido em linhas anteriores, o grande impulso para o desenvolvimento de programas de integridade no Brasil veio com a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013), porquanto ela previu a responsabilização objetiva de empresas por atos de corrupção praticados por seus funcionários ou representantes, mesmo sem a comprovação de dolo ou culpa, como também incentivou a criação de programas de integridade, ao dispor que a adoção de tais programas poderia atenuar as penalidades impostas às empresas envolvidas em atos ilícitos.

Segundo os conceitos apresentados, pode-se determinar que, no contexto brasileiro, o programa de integridade nasceu formalmente quando houve a publicação da Lei Anticorrupção.

De acordo com o Decreto Federal nº 11.129/2022, que atualmente regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013, o programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública; assim como de fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional (Brasil, 2022, art. 56).

No setor público, a criação de programas de integridade ganhou força após a promulgação do Decreto Federal nº 9.203/2017, que estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Outro grande marco nos programas de integridade foi a edição da Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados, que ampliou a necessidade de conformidade das empresas, com foco na proteção de dados pessoais, reforçando a importância das práticas de *compliance* nas organizações.

Importante ressaltar que a ideia de integridade não está ligada apenas a ações de combate à fraude e ilegalidade, mas também à minimização de riscos decorrentes, até mesmo, de má gestão.

O professor Soltes *et al* (2018, p. 5-8), após uma ampla pesquisa, concluiu que as práticas ilícitas muitas vezes resultam de ações não calculadas (erros e falta de conhecimento sobre atos normativos), assim como outras dinâmicas sociais (como uma prática reiterada, por exemplo). Portanto, a prática de um bom programa de integridade adiciona linhas de defesa para a promoção de uma cultura de ética, transparência e sustentabilidade.

A evolução dos programas de integridade no Brasil demonstra a crescente conscientização das empresas e do poder público sobre a importância da ética, da transparência e da conformidade com a

legislação. Esses programas, além de mitigarem riscos de corrupção, contribuem para a construção de uma reputação positiva das empresas, pois promovem a transparência, a confiança e a sustentabilidade no ambiente de negócios.

3. PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI ESTADUAL N° 8.866/2021

A Lei Estadual nº 8.866/2021 possui ampla aplicabilidade, porquanto abrange todas as pessoas jurídicas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada e qualquer outro instrumento ou forma de avença similar, inclusive decorrente de dispensa ou inexigibilidade de licitação com a Administração Direta e Indireta do Estado de Sergipe (Sergipe, 2021a, art. 1º, *caput*).

O §1º do art. 1º da citada Lei, com o objetivo de esclarecer quaisquer dúvidas sobre a sua abrangência em relação ao sujeito passivo da obrigação legal, deixa claro que a natureza e a constituição da pessoa jurídica não configuram impedimentos à sua aplicação.

Destaca-se que o legislador sergipano, atento ao ordenamento jurídico pátrio e considerando a natureza sistêmica do Direito, definiu o mesmo sujeito passivo da Lei Federal nº 12.846/2013, de forma que ambos os normativos se aplicam às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações civis, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente (Sergipe, 2021a, art. 1º, §1º).

Nesse ponto, ainda no que diz respeito à uniformidade do sistema, o art. 3º da Lei Estadual nº 8.866/2021 define parâmetros semelhantes aos que estavam previstos no art. 42 do Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013, para a avaliação quanto à existência e aplicação dos programas de integridade.

Apesar do Decreto Federal nº 8.420/2015 ter sido revogado pelo Decreto Federal nº 11.129/2022, o seu art. 57 não promoveu uma mudança substancial nos parâmetros citados.

Essa uniformidade legislativa facilita a compreensão e a implementação dos programas de integridade pelas empresas, além de reduzir a necessidade de adaptações dos programas a diferentes requisitos locais, com a consequente diminuição dos custos administrativos e burocráticos para as pessoas jurídicas que desejarem contratar com a administração pública.

Dessa forma, a padronização contribui para a criação de um ambiente de concorrência mais justo e equitativo, pois empresas de diferentes regiões terão oportunidades semelhantes de demonstrar a efetividade dos seus programas de integridade.

Além disso, a harmonização dos parâmetros favorece a prevenção da corrupção ao estabelecer um padrão de exigências para os contratos celebrados com o poder público.

Sobre o tema, assim leciona Mello:

Nesse sentido, vislumbra-se, quanto a esse fator, considerável decorrência para o ambiente de negócios entre o poder público e os agentes privados que com ele contratam: a adoção de diferentes parâmetros para avaliação dos programas de integridade pelos entes subnacionais não permite que as empresas que fornecem bens e serviços para diferentes Municípios e Estados se adaptem de maneira segura e uniforme à exigência de programas de integridade.

Apesar de cada ente dispor de competência para estabelecer os critérios que entendem mais relevantes, deve-se considerar que a homogeneidade quanto aos parâmetros em tela tende a favorecer a efetividade dos programas de integridade, uma vez que delimitam um claro escopo esperado, conferindo segurança jurídica e evitando que as pessoas jurídicas tenham que fazer adaptações de “última hora”, apenas para atender uma outra legislação específica de outro ente. (Mello, 2021, p. 153)

Logo, a adoção de parâmetros uniformes para a aferição pelas administrações públicas quanto à devida implementação dos programas de integridade ajuda a salvaguardar o princípio da competitividade nas contratações públicas, que está previsto no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ainda à semelhança dos decretos federais, o Decreto Estadual nº 41.008/2021, que regulamenta a Lei Estadual nº 8.866/2021, simplifica os parâmetros de avaliação quanto à existência e aplicação dos programas de integridade para as microempresas e empresas de pequeno porte (Sergipe, 2021b, art. 5º).

Independentemente da harmonização entre as normas que disciplinam os programas de integridade, é inquestionável que a sua implementação onera a pessoa jurídica contratada pela administração pública.

Logo, a aplicação a todos os contratos administrativos poderia afastar competidores dos certames licitatórios, com a consequente mitigação da competitividade, o que dificultaria a concretização de um dos principais objetivos do processo licitatório, que é a obtenção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, como dispõe o inciso I do art. 11 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por esse motivo, a Lei Estadual criou requisitos objetivos em relação ao negócio jurídico celebrado, consistentes na duração do contrato e no valor da contratação.

No que diz respeito à duração, a pessoa jurídica contratada só será obrigada a implantar o programa de integridade se a duração do contrato for igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias (Sergipe, 2021a, art. 1º, caput).

Exclui-se da aplicação da norma as contratações que possuam obrigações de execução instantânea ou diferida, mas cujo prazo de vigência seja inferior à 180 (cento e oitenta) dias, tendo em vista que o reduzido lapso temporal minimiza, pelo menos em tese, o risco atrelado

à contratação, de forma a não justificar a exigência da implementação do programa.

No que diz respeito ao valor da contratação, ele deverá ser igual ou superior à R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), no caso de obras e serviços de engenharia e de gestão; ou à R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) para compras e serviços, bem como outros contratos administrativos em geral (Sergipe, 2021a, art. 1º, incisos I e II).

A Lei sob exame excluiu da sua incidência as contratações que possuam baixo valor monetário, concentrando a obrigatoriedade nos contratos e instrumentos congêneres que envolvam um maior volume de recursos.

Inquestionavelmente, não seria razoável exigir e fiscalizar a implantação de um programa de integridade, onerando tanto a administração pública quanto a pessoa jurídica fornecedora, em contratações que não envolvam riscos financeiros significativos (Mello, 2021, p. 127).

Nesse aspecto, faz-se importante destacar que a Lei Federal nº 14.133/2021 determina a obrigatoriedade da implementação do programa de integridade apenas para as contratações de grande vulto (art. 25, § 4º), que são as contratações superiores à R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), conforme dispõe o art. 6º, inciso XXII, da citada Lei.

Realça-se, por oportuno, que o valor foi atualizado pelo Decreto Federal nº 11.871/2023, de forma que atualmente perfaz o importe de R\$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos).

Então, a Lei nº 8.866/2021, adequando a obrigatoriedade à realidade das contratações estaduais, previu um valor substancialmente inferior ao previsto na legislação federal, visto que a expressividade monetária prevista na norma federal esvaziaria a exigência de programas de integridade nas contratações públicas realizadas no âmbito da Administração Pública do Estado de Sergipe.

Apesar do caráter mais rigoroso da legislação estadual, como a instituição do programa de integridade não se constitui em um requisito de habilitação, mas em uma obrigação contratual, não teria ocorrido a invasão da competência legislativa privativa da União para estabelecer normas gerais em licitações e contratos (art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal).

Ao comentar a exigência da implementação de programas de integridade por leis editadas por entes subnacionais, Torres afirmou o seguinte:

Em relação à exigência da implementação de programa de integridade como requisito de habilitação, os críticos a tal possibilidade suscitam que poderia se aventure violação expressa à competência privativa da união para dispor sobre normas gerais de licitações e contratos. Por outro lado, defensores desta possibilidade argumentam que tais exigências privilegiariam, justamente, normas gerais estabelecidas pela legislação federal, como a fiel observância aos princípios da moralidade e da probidade, motivo pelo qual não haveria um conflito ou usurpação da competência legislativa, mas uma complementação, dentro dos limites da competência legislativa para normas específicas, admitidos implicitamente pelo constituinte no mesmo inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal, de acordo com as peculiaridades de cada ente.

[...]

Como condição para a celebração do contrato ou como obrigação a ser implementada durante a execução contratual, não há que se falar em matéria adstrita à legalidade estrita. Por sinal, é equivocado o raciocínio de que todas as obrigações contratuais estariam adstritas à legalidade estrita. Se, por um lado, o regime jurídico de direito público gera certas prerrogativas e limitações aos contratos administrativos, por outro, seria impossível ao legislador definir todas as regras contratuais a serem definidas nas mais diversas versões de contratos administrativos firmados.

Isso porque o contrato é, por sua natureza, um instrumento dinâmico, um instrumento de acomodação de interesses que formalizarão a troca. Assim, os contratos administrativos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, não sendo estas integralmente definidas pelo legislador.

Parece-nos possível a exigência sim, desde que pertinente e proporcional, da obrigação para implantação de programas de integridade como condição para a execução do contrato. (Torres, 2022, p. 208-209)

Ainda, a obrigatoriedade da instituição do programa de integridade após a celebração do contrato não inviabiliza a participação de empresas sem programas em licitações públicas, porquanto se trata de uma obrigação contratual.

Nessa linha de pensamento, como os concorrentes não são diferenciados durante a etapa de escolha do fornecedor, inexistiria a restrição do mercado às empresas que já implantaram o programa de integridade, de forma que a exigência também não seria materialmente inconstitucional (Mello, 2021, p. 107).

Por se tratar de uma obrigação contratual, a implantação do Programa de Integridade, no âmbito da pessoa jurídica, deve ocorrer no prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, a partir da data de celebração do contrato (Sergipe, 2021a, art. 5º, *caput*).

O prazo foi estabelecido com o objetivo de garantir que a pessoa jurídica vencedora do certame, após regular procedimento de seleção, tenha, em tese, tempo suficiente para, após a celebração do contrato, implementar o programa de integridade, o que busca evitar a limitação da competitividade e da isonomia entre os licitantes.

Quanto aos custos da implementação, o parágrafo único do art. 5º da Lei Estadual nº 8.866/2021 determina que eles deverão correr à conta da empresa contratada, não cabendo ao órgão contratante o seu resarcimento (Sergipe, 2021a, art. 5º, parágrafo único).

Muito embora a Lei atribua à pessoa jurídica contratada os custos da implementação, é provável que esse ônus financeiro seja transferido para a administração pública, porquanto serão embutidos no preço.

Contudo, segundo Souza (2017, p. 161), nem essa transferência minimizaria a importância da exigência da implementação do programa, porquanto os valores seriam menos expressivos do que o que se perde, atualmente, com corrupção:

Ainda que as pessoas jurídicas incorram em custos com a implementação do programa de integridade e esses sejam repassados para as propostas e consequentes parcerias firmadas pela administração pública, esses gastos não se comparam aos elevados custos que a corrupção enseja para o Estado e para a sociedade, em desvios de vultosos recursos públicos, de modo que, se o programa de integridade efetivo contribuir para a redução da corrupção nas parcerias administrativas estatais, o eventual custo citado já estará mais do que justificado, sob a ótica dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, eficiência e economicidade nas parcerias administrativas. (Souza, 2017, p. 161)

Assim, embora a implementação dos programas de integridade onerem as empresas contratadas e esses custos sejam repassados à administração pública, o valor é insignificante, se comparado aos prejuízos causados pela corrupção, o que justifica a sua exigência contratual.

4. FORMA DE COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR O PROGRAMA DE INTEGRIDADE

A exigência da implementação do programa de integridade possui o objetivo manifestado de proteger a administração pública de atos lesivos que resultem prejuízos financeiros decorrentes de

irregularidades, desvios éticos e fraudes contratuais; bem como de reduzir os riscos inerentes aos contratos, provendo maior segurança e transparência em sua consecução (Sergipe, 2021a, art. 4º, incisos I e III).

Para a concretização desses objetivos, mostra-se imprescindível o estabelecimento de medidas para evitar a implantação de programas meramente formais ou absolutamente ineficazes.

Em razão disso, a Lei Estadual, em seu art. 6º, previu que a avaliação dos programas se daria através da análise do Relatório de Perfil e do Relatório de Conformidade por um órgão indicado pelo Poder Executivo do Estado de Sergipe.

Por seu turno, o Decreto Estadual nº 41.008/2021 atribuiu à Secretaria de Estado da Transparência e Controle – SETC a competência para receber e analisar os referidos relatórios, com o objetivo de confirmar o cumprimento dos parâmetros referidos no art. 3º da Lei Estadual nº 8.866/2021.

O Decreto determinou, também, que a citada Secretaria teria 180 (cento e oitenta) dias para disciplinar os procedimentos e as diretrizes de avaliação quanto à aplicação dos programas de integridade pelas pessoas jurídicas que contratem com a Administração Pública do Estado de Sergipe (Sergipe, 2021b, art. 3º, parágrafo único).

Contudo, apenas em 24 de maio de 2024 a SETC editou a Instrução Normativa nº 02/2024, que especificou, em seu artigo 3º, as informações que deveriam constar no Relatório de Perfil; e disciplinou, no seu artigo 4º, o que deveria figurar no Relatório de Conformidade.

Destaca-se que as informações prestadas nos relatórios deverão ser comprovadas por meio de documentos oficiais, mensagens de correio eletrônico, cartas, declarações, correspondências, memorandos, circulares, comunicações internas, atas de reunião, relatórios, manuais, imagens capturadas da tela de computador ou dispositivos eletrônicos, gravações audiovisuais e sonoras, fotografias, listas de presença em cursos e treinamentos, ordens de compra, notas fiscais, registros

contábeis ou outros documentos, preferencialmente em meio digital (SETC, 2024, art. 4º, §2º).

Dessa forma, a comprovação é documental e o ônus da prova de que o programa de integridade se encontra devidamente implementado recai sobre a pessoa jurídica contratada, a quem incumbe fornecer os meios de prova indicados na norma.

A maneira exclusivamente documental para a comprovação da implantação do programa de integridade sofreu críticas de Mello:

[...] é compreensível que, para conferir formalismo e objetividade à análise, facilitando o controle sobre as ações praticadas durante a avaliação do programa de integridade, as leis privilegiem a forma documental de comprovação. Noutro giro, levanta-se o questionamento sobre se essa análise de documentações elaboradas pela própria pessoa jurídica contratada seria suficiente para proceder ao devido exame da efetividade do programa de integridade implantado, dispensando-se inspeções, observações *in loco* e monitoramentos periódicos, por exemplo.

Nesse sentido, salutar a disposição da Lei Distrital nº 6.112/2018, ao prever, também, que deverão ser realizadas visitas ao local de funcionamento da pessoa jurídica. Embora comprehenda-se o custo que tal medida possa acarretar, há grande vantagem em propiciar ao avaliador um melhor conhecimento das especificidades da empresa contratada, assim como a visualização da operação prática dos mecanismos de integridade implantados. Desse modo, há menores chances de se aceitar programas de *compliance* de “fachada”. (Mello, 2021, p. 156)

No entanto, a Instrução Normativa nº 02/2024 permite que o servidor da SETC responsável pela avaliação requisite à pessoa jurídica avaliada a apresentação de documentos e informações adicionais, incluindo a realização de entrevistas com diretores e outras diligências que julgar necessárias, fixando prazo para o seu cumprimento, sob

pena de serem desconsideradas as informações prestadas (SETC, 2024, art. 4º, §3º).

Assim, o normativo estadual permite, de forma genérica, a realização de diligências que podem ser, inclusive, a realização de visita *in loco* e o monitoramento periódico.

Com o objetivo de evitar subjetivismos no exame dos parâmetros de avaliação do programa de integridade, a Secretaria de Estado da Transparência e Controle estabeleceu, no artigo 8º da Instrução Normativa nº 02/2024, uma escala de pontos, que vão de 0 (zero) a 100 (cem), bem como elaborou planilhas de avaliação (SETC, 2024, Anexos IV e V).

Essa metodologia permite a uniformização e a otimização da avaliação, mediante a definição de perguntas, divididas conforme os parâmetros previstos no art. 3º da Lei nº 8.866/2021, sobre as quais se atribui um peso que representa a pontuação possível, como forma de nortear o avaliador em sua tarefa de atestar a existência, a aplicação e a efetividade das medidas de integridade apresentadas pela pessoa jurídica.

Caso o programa preencha a pontuação mínima, na forma do art. 9º da Instrução Normativa SETC nº 02/2024, a pessoa jurídica avaliada receberá o Certificado de Avaliação do Programa de Integridade, que terá validade de 12 (doze) meses contados da sua emissão.

Se a pontuação for inferior, o programa será considerado inadequado para fins de aplicação do disposto na Lei nº 8.866/2021.

5. SANÇÃO PREVISTA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

As sanções decorrentes do descumprimento da exigência legal de implantação do programa de integridade estão previstas no art. 8º da Lei nº 8.866/2021, as quais compreendem multa incidente sobre o valor

atualizado do contrato; impossibilidade de aditamento contratual; rescisão unilateral do contrato; e impossibilidade de contratar com a Administração Pública do Estado de Sergipe, pelo período de 02 (dois) anos ou até a efetiva comprovação da implantação e aplicação do programa de integridade.

Considerando que a implantação do programa de integridade se constitui em uma obrigação contratual, parte dessas sanções decorrem da própria Lei de Licitações, visto que, segundo o disposto no art. 155 da Lei Federal nº 14.133/2021, o inadimplemento contratual pode acarretar multa, rescisão unilateral e impossibilidade de licitar e contratar com a administração pública do ente que aplicou a sanção.

As sanções previstas na Lei Estadual nº 8.866/2021, em conjunto com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, constituem um instrumento poderoso para garantir o cumprimento da obrigação de implantar os programas de integridade nas contratações públicas.

As penalidades previstas demonstram a importância que o Estado de Sergipe atribui à transparéncia e à ética nas relações com o setor privado. Ao impor sanções contundentes, a legislação busca incentivar a adoção de práticas íntegras e prevenir atos de corrupção, contribuindo para a melhoria da gestão pública e o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

6. CONCLUSÃO

A Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, com o objetivo de combater a corrupção, buscou incentivar, mas não obrigar, que as pessoas jurídicas que contratassem com a administração pública implementassem programas de integridade, seguindo os parâmetros definidos no seu decreto regulamentador.

No entanto, diversos entes subnacionais, reconhecendo que nas contratações públicas existe um elevado risco da ocorrência de

corrupção e de fraudes, passaram não apenas a incentivar, mas a exigir que as pessoas jurídicas que contratassesem com o poder público implementassem o programa de integridade. Para isso, estabeleceram parâmetros, procedimentos e diretrizes de avaliação quanto à aplicação e efetividade desses programas.

Seguindo essa tendência, o Estado de Sergipe editou a Lei Estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021. A legislação sergipana buscou compatibilizar os seus parâmetros de avaliação com os previstos na normatização federal, o que contribui para uma maior eficiência e transparência na contratação com o setor público, facilitando a compreensão e a implementação dos programas de integridade pelas empresas, além de reduzir a burocracia e os custos administrativos.

Inquestionavelmente, a harmonização normativa na área de integridade proporciona um ambiente regulatório mais previsível e estável, otimizando a gestão de riscos e o *compliance* das empresas, especialmente no âmbito das relações com a administração pública. A padronização também estimula a concorrência, eliminando distorções decorrentes de diferentes requisitos legais entre as regiões.

Ainda com o objetivo de prezar pela concorrência, a Lei Estadual nº 8.866/2021 estabeleceu critérios objetivos para a obrigatoriedade desses programas, de forma que apenas contratos com valor e duração significativos estão sujeitos a essa exigência.

A Lei Sergipana foi minudenciada por dois instrumentos normativos infralegais, isto é, pelo Decreto Estadual nº 41.008/2021 e pela Instrução Normativa SETC nº 02/2024, que disciplinam, de forma moderna e eficiente, a instituição dos programas de integridade pelas empresas contratadas. Esses normativos adotam um sistema de pontos, o que afasta a subjetividade da avaliação e facilita que as empresas verifiquem questões de aprimoramento dos seus programas.

As penalidades pelo não cumprimento da exigência legal de implementação do programa de integridade estão descritas no art. 8º da Lei Estadual nº 8.866/2021. Essas penalidades incluem multa

sobre o valor atualizado do contrato, impossibilidade de aditamento contratual, rescisão unilateral do contrato e proibição de contratar com a Administração Pública do Estado de Sergipe por dois anos ou até a comprovação da implementação e aplicação do programa de integridade.

As sanções estabelecidas são ferramentas eficazes para assegurar a implementação dos programas de integridade nas contratações públicas e destacam a importância que o Estado de Sergipe atribui à transparéncia e à ética nas relações com o setor privado. Ao impor sanções rigorosas, a legislação busca promover práticas íntegras e prevenir a corrupção, contribuindo para a melhoria da gestão pública e fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições.

Destarte, a Lei Estadual nº 8.866/2021 representa um avanço significativo no fortalecimento da integridade nas contratações públicas, alinhando-se com a legislação federal e estabelecendo critérios claros e objetivos para a implementação de programas de integridade, o que contribui para a prevenção de fraudes e corrupção, de modo a reforçar a confiança no setor público.

REFERÊNCIAS

BERTOCELLI, Rodrigo De Pinho, *Compliance*. In: CARVALHO, André Castro; ALVIM, Tiago Cripa; BERTOCELLI, Rodrigo De Pinho; VENTURINI, Otavio (Coord.). *Manual de compliance*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 02 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 09 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1º abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 29 dez. 2023.

MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas.* São Paulo: Ed. Saint Paul, 2008

MELLO, Allan Del Cistia. *Programa de integridade nas contratações públicas: uma análise à luz da legislação dos entes subnacionais e da lei federal 14.133/2021.* Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE (SE). *Instrução normativa SETC nº 02/2024, de 24 de maio de 2024.* Dispõe sobre os procedimentos e diretrizes de avaliação quanto à aplicação e efetividade do “programa de integridade” das pessoas jurídicas que contratem com a administração pública do Estado de Sergipe, de acordo com a lei estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021 e suas alterações e decreto estadual nº 41.008, de 06 de outubro de 2021, e dá outras providências. Aracaju, SE: Diário Oficial do Estado de Sergipe, 2024.

SERGIPE. Lei Estadual nº 8.866, de 07 de julho de 2021. Dispõe sobre a obrigatoriedade de instituição de “programa de integridade” nas empresas que contratem com a Administração Pública do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. Aracaju, SE: Diário Oficial do Estado de Sergipe, 09 jul. 2021a.

SERGIPE. Decreto Estadual nº 41.008, de 06 de outubro de 2021. Regulamenta a Lei nº 8.866, de 07 de julho de 2021, que instituiu a obrigatoriedade de instituição de “programa de integridade” nas empresas que contratem com a Administração Pública do Estado de Sergipe. Aracaju, SE: Diário Oficial do Estado de Sergipe, 07 out. 2021b.

SOLTES, Eugene; CHEN, Hui. Why compliance programs fail - and how to fix them. **Harvard Business Review.** 96, nº. 2, p. 116–125, mar/abr. 2018. Disponível em: <<https://hbr.org/2018/03/why-compliance-programs-fail>>. Acesso em 19 set. 2024.

SOUZA, Horácio Mendes Augusto de. A juridicidade da exigência de programa de integridade para participar de licitações e firmar contratos e outras

parcerias com o Estado. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo**, Vitória, v. 15, n. 15, 2017.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações pùblicas comentadas**. 13. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

Nota editorial:

O conteúdo deste artigo é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es), não refletindo a opinião institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe - Alese.

Está licenciado nos termos da Creative Commons - Atribuição-Não Comercial-Compartilhamento pela Mesma Licença (CC BY-NC-SA). Para mais informações sobre os termos da licença, acesse: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
ESTADO DE SERGIPE