OBSERVATÓRIO
EVOLUTA
ISSN 3086-9293
Número em andamento
evoluta.adm.br/observatorio/

LEGISLAÇÃO E TRIBUNAIS

Programa de integridade nas licitações: por que a regra quase não alcança as prefeituras e o que pode mudar

Por Redação Observatório Evoluta · 28/11/2026 às 09h16



Imagem ilustrativa

EM RESUMO

A Lei de Licitações só obriga a empresa contratada a ter programa de integridade em contratos acima de R$ 261,9 milhões, patamar distante da realidade da maioria dos municípios, segundo a justificação do projeto. A CCJ do Senado aprovou na quarta (25) um projeto que deixa estados e municípios fixarem, por lei própria, valores menores. A leitura explica o que já vale, o que o projeto muda e o que pesa na decisão local

**Foto: ASCOM Prefeitura de Votuporanga (domínio público) — pavimentação de trecho da Avenida José Silva Melo, em Votuporanga (SP), em agosto de 2020*

Leitura de sábado · cerca de 21 minutos

A exigência de programa de integridade das empresas que vencem licitações completou cinco anos de lei em abril, mas quase não chegou aos contratos das prefeituras. A Lei 14.133, de 2021, só torna o programa obrigatório nas contratações de grande vulto, aquelas com valor estimado acima de R$ 261.968.421,04 em 2026. Segundo o autor e o relator do projeto, esse patamar alcança poucas contratações de estados e municípios.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado aprovou na quarta-feira (25), por 15 votos a 0, o Projeto de Lei 4.687/2023. O texto acrescenta um parágrafo à lei para dizer, de forma expressa, que lei estadual, distrital ou municipal poderá exigir o programa em contratos de valor menor. A decisão foi tomada em caráter terminativo. Se nenhum recurso levar o projeto ao Plenário do Senado até quarta-feira (2), ele seguirá para a Câmara dos Deputados.

Nada disso é lei ainda. Esta leitura de sábado reúne o que a legislação federal já prevê sobre integridade nas compras

públicas, o que o projeto muda e o que não muda, as experiências de um estado e de uma capital que já fixaram valores próprios e os pontos que o gestor municipal precisa pesar antes de copiar o modelo. A análise do Observatório está identificada como tal.

Em resumo

- Hoje, a Lei 14.133/2021 exige programa de integridade do vencedor só em contratos de grande vulto, acima de R$ 261,9 milhões em 2026, com prazo de seis meses para implantação.
- O PL 4.687/2023, aprovado na CCJ do Senado em 25 de novembro, permite que lei estadual, distrital ou municipal exija o programa em contratos menores. O prazo para recurso ao Plenário vai até 2 de dezembro; depois, o texto irá à Câmara.
- A lei federal já usa o programa de integridade em outras três situações que alcançam qualquer prefeitura: desempate de propostas, dosimetria de sanções e reabilitação de empresas punidas.
- O decreto federal que regulamenta o tema vale também para contratos municipais pagos com transferências voluntárias da União e deixa ao município a escolha do órgão que avaliará os programas.
- Sergipe já exige o programa em contratos a partir de R$ 1,3 milhão, e Manaus, a partir de cerca de R$ 13,1 milhões em 2026. A avaliação depende de um controle interno que a maioria dos municípios não tem, segundo relatório coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU).

O que a CCJ aprovou na quarta-feira

O projeto tem um artigo de conteúdo e um de vigência. O primeiro acrescenta o § 4º-A ao art. 25 da Lei 14.133. A redação aprovada diz: "A lei estadual, distrital ou municipal poderá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo vencedor para contratos de valor estimado inferior ao previsto no inciso XXII do art. 6º a fim de atender suas necessidades locais". O segundo artigo diz que a lei entrará em vigor na data da publicação.

O texto foi apresentado em setembro de 2023 pelo senador Sergio Moro (PL-PR). Na versão original, o novo dispositivo era o § 10 do art. 25. A Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) aprovou o projeto em 13 de novembro de 2024, com duas emendas apresentadas pelo relator, senador Efraim Filho (União-PB). O relatório foi lido pela senadora Damares Alves, relatora ad hoc. Uma criou a cláusula de vigência imediata. A outra mudou o número do parágrafo para § 4º-A, para deixá-lo ao lado do § 4º, que trata do grande vulto. O conteúdo não mudou.

Na CCJ, o relator foi o senador Carlos Portinho (PL-RJ). O parecer, de 25 de novembro, votou pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto e, no mérito, pela aprovação na forma das duas emendas da CTFC. A reunião foi presidida pelo vice-presidente da comissão, senador Vanderlan Cardoso. A lista de votação registra 15 votos a favor, nenhum contra e nenhuma abstenção.

O projeto tramita no Senado em decisão terminativa. Nesse rito, a votação na comissão vale como decisão do Senado. A matéria só vai ao Plenário se pelo menos nove senadores, um décimo da Casa, apresentarem recurso. O prazo foi aberto em 26 de novembro e termina em 2 de dezembro, segundo a tramitação oficial. Sem recurso, o texto será enviado à Câmara dos Deputados, onde terá nova análise. Se os deputados mudarem o texto, ele voltará ao Senado. Só depois da aprovação nas duas Casas o projeto seguirá para sanção ou veto do presidente da República.

Uma regra desenhada para contratos que a prefeitura quase não tem

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) definiu em seu art. 6º, inciso XXII, as obras, serviços e fornecimentos de grande vulto como aqueles cujo valor estimado supera R$ 200 milhões. O art. 182 manda o governo federal atualizar esse e outros valores da lei a cada 1º de janeiro pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E). O Decreto 12.807, de 29 de dezembro de 2025, fixou o valor de 2026 em R$ 261.968.421,04.

Para esses contratos, o § 4º do art. 25 determina que o edital preveja a obrigação de o vencedor implantar um programa de integridade em seis meses, contados da celebração do contrato. A lei deixou para regulamento as medidas exigidas, a forma de comprovação e as penalidades.

O autor do projeto usou um dado para mostrar a distância entre esse valor e a realidade local. Segundo a justificação, só 1,65% dos cerca de 5.568 municípios tinham orçamento anual acima de R$ 1 bilhão. O número vem de um estudo do pesquisador François Bremaeker com dados de 2019, citado no projeto. "Para a maioria dos Municípios, o valor está completamente fora da realidade", escreveu Moro.

O relator na CCJ seguiu a mesma linha. "A [lei atual] estabeleceu um patamar que, na prática, alcança um número muito reduzido de contratações nos estados e municípios", disse Portinho, segundo a Agência Senado.

Análise do Observatório: a escala do problema

Com o patamar atual, a obrigação mais forte da lei, a de exigir um programa estruturado do contratado, tende a ficar restrita a poucos contratos. É o que dizem a justificação e os dois pareceres do Senado. Nenhum desses documentos traz a contagem de contratos municipais acima do valor de grande vulto.

O tema, porém, não está ausente das compras municipais. A própria Lei 14.133 usa a integridade em outros pontos, que valem para qualquer licitação.

O que a Lei 14.133 já diz sobre integridade, além do grande vulto

Um programa de integridade nas contratações é o conjunto de regras internas que uma empresa adota para prevenir, detectar e corrigir fraudes e atos de corrupção. Inclui código de conduta, canal de denúncia, gestão de riscos, controles contábeis e uma área responsável pelo tema. A definição mais detalhada está no Decreto 11.129, de 2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção

(Lei nº 12.846/2013), e no Decreto 12.304, de 2024, que regulamenta a Lei de Licitações.

Além do grande vulto, a Lei 14.133 menciona o programa de integridade em três dispositivos. Todos são normas gerais, que valem para União, estados, Distrito Federal e municípios.

O desempate entre propostas

O art. 60 lista, em ordem, os critérios de desempate entre duas ou mais propostas. O primeiro é a disputa final, em que os empatados apresentam nova proposta. O segundo é o desempenho contratual prévio. O terceiro são ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho. O quarto é o "desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle".

Ou seja, em qualquer licitação municipal, uma empresa com programa de integridade pode vencer um empate que não se resolveu nas etapas anteriores. O que a lei não diz é como a empresa prova isso. No governo federal, a resposta veio em 2025, com regras da CGU que serão detalhadas adiante.

A dosimetria das sanções

O art. 156 lista as quatro sanções a licitantes e contratados: advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade. O § 1º diz o que a autoridade deve considerar ao aplicá-las. O inciso V é "a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle".

O dispositivo funciona como fator a ser pesado na escolha e na dosagem da pena. A CGU tem uma leitura restritiva sobre o alcance dele. Em relatório de novembro de 2025, a controladoria escreveu que entende que a análise do programa para fins de sanção "é pertinente apenas" nos casos em que a infração da Lei de Licitações também é ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Anticorrupção. O mesmo relatório informa que, no âmbito federal, a regulamentação desse inciso ficará a cargo do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

A reabilitação de quem foi punido

O art. 163 trata da reabilitação do licitante punido. A empresa precisa reparar o dano, pagar a multa, cumprir um prazo mínimo e as condições do ato punitivo, além de passar por análise jurídica. O parágrafo único acrescenta uma exigência para dois tipos de infração: apresentar declaração ou documentação falsa e praticar ato lesivo previsto na Lei Anticorrupção. Nesses casos, a reabilitação exige "a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável".

Como a reabilitação é pedida "perante a própria autoridade que aplicou a penalidade", essa regra alcança a prefeitura que puniu uma empresa por esses motivos. Se o fornecedor quiser voltar a contratar com o município, alguém na estrutura municipal terá de avaliar se o programa foi de fato implantado.

Como a União regulamentou: o Decreto 12.304 e a Portaria 226

O Decreto 12.304, de 9 de dezembro de 2024, regulamentou os três dispositivos que dependiam de regulamento: o grande vulto, o desempate e a reabilitação. O art. 1º limita o alcance à administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O parágrafo único abre uma exceção importante para os municípios, tratada na próxima seção.

O decreto define o programa de integridade e lista 17 parâmetros de avaliação. Entre eles estão o comprometimento da alta direção, o código de ética, a gestão de riscos, os procedimentos para prevenir fraudes em licitações e os canais de denúncia. O § 1º do art. 3º manda considerar o porte da empresa, incluindo o número de empregados, o faturamento e o fato de ela ser microempresa ou empresa de pequeno porte.

A Controladoria-Geral da União ficou com a avaliação no âmbito federal. Uma avaliação positiva vale por 24 meses (art. 14). A CGU pode reconhecer a avaliação feita por outro órgão federal, estadual, distrital ou municipal, desde que feita de acordo com os critérios e parâmetros adotados por ela (art. 15). O decreto também prevê sanções para quem descumpre as obrigações, como deixar de entregar a documentação ou apresentar declaração falsa para usar o critério de desempate. Entre elas, a multa vai de 1% a 5% do valor da licitação ou do contrato (art. 20).

A metodologia veio na Portaria Normativa SE/CGU 226, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 11 de setembro de 2025 e em vigor 60 dias depois. A empresa preenche um formulário de perfil e um formulário de conformidade com 105 questões, divididas em 11 áreas. Nos contratos de grande vulto, o programa só é considerado implantado se a empresa tiver pontuação integral nas questões de nível mais básico, chamadas de elementos mínimos e fundamentais, pelo menos 45% em cada área e pelo menos 70% no total. A documentação deve ser entregue em até 30 dias depois do fim do prazo de seis meses contado da assinatura do contrato.

Para o desempate, a portaria aceita três tipos de prova. A primeira é a autoavaliação no Pacto Brasil pela Integridade Empresarial, feita nos últimos 24 meses, com indicação de que a empresa tem as medidas mínimas e com autorização para divulgar o relatório na página do pacto. A segunda é estar na lista vigente do Programa Empresa Pró-Ética, da CGU. A terceira é uma avaliação feita nos últimos 24 meses pela CGU ou por outro órgão público com metodologia compatível. Se a CGU convocar a empresa e ela não conseguir comprovar o que declarou, a portaria enquadra o caso como declaração falsa.

O parágrafo que alcança o município

O parágrafo único do art. 1º do decreto diz que as regras se aplicam "às contratações realizadas por órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal com recursos oriundos de transferências voluntárias da União". E completa: "cabe ao ente federativo definir o órgão ou a entidade responsável pela avaliação do programa de integridade".

Na prática, uma prefeitura que contrata com recursos de transferências voluntárias da União, como convênios e contratos de repasse, está sujeita ao decreto nas três situações reguladas: grande vulto, desempate e reabilitação. Como

poucos contratos municipais chegam ao grande vulto, o efeito mais provável está no desempate e na reabilitação. A escolha do órgão avaliador, porém, é do município. O decreto não diz qual deve ser.

Há ainda o art. 187 da Lei 14.133. Ele permite que estados, Distrito Federal e municípios apliquem os regulamentos editados pela União. Uma prefeitura sem regulamento próprio pode adotar o Decreto 12.304 também nas licitações pagas com recursos próprios, se assim decidir.

Estados e capitais que não esperaram a lei federal

O projeto não parte do zero. Parte dos estados e alguns municípios já exigem o programa de integridade em contratos bem menores que o grande vulto. O relator citou o caso de Sergipe.

A Lei 8.866, de 2021, de Sergipe, com a redação dada pela Lei 9.267, de 6 de setembro de 2023, obriga a ter programa de integridade toda pessoa jurídica que celebre contrato, convênio, concessão, parceria público-privada ou instrumento semelhante com os Poderes do estado, inclusive por dispensa ou inexigibilidade. A regra vale para contratos com prazo de 180 dias ou mais e valor global de pelo menos R$ 2 milhões, em obras, serviços de engenharia e de gestão, ou de R$ 1,3 milhão, em compras e outros serviços. O descumprimento pode gerar multa de até 0,1% por dia sobre o valor atualizado do contrato, limitada a 10%. A lei também prevê a proibição de aditamento, a rescisão unilateral e a proibição de licitar e contratar com o estado por dois anos ou até a comprovação do programa.

Na justificação do projeto, de 2023, Moro listou outros exemplos. Segundo o texto, a Lei 4.730, de 2018, do Amazonas, fixou R$ 3,3 milhões para obras e R$ 1,43 milhão para compras e serviços. A Lei 6.112, de 2018, do Distrito Federal, exige o programa em contratos de R$ 5 milhões ou mais. A Lei 16.722, de 2019, de Pernambuco, adotou R$ 10 milhões. Esses valores são os informados na justificação e podem ter sido alterados depois.

Entre os municípios, Manaus é um exemplo recente. A Lei municipal 3.600, de 29 de dezembro de 2025, obriga empresas e organizações sociais contratadas pela prefeitura a implantar o programa em até 180 dias. O valor de corte é atrelado aos limites de dispensa da Lei 14.133. Para obras, serviços de engenharia e de gestão firmados a partir de 1º de janeiro de 2026, a exigência vale para contratos de pelo menos cem vezes o limite de dispensa para obras e serviços de engenharia. A partir de 2027, o múltiplo cai para 50 vezes. Para os demais contratos, o corte é de 200 vezes o limite de dispensa para outros serviços e compras. Com os valores de 2026, isso equivale a cerca de R$ 13,1 milhões nos dois casos, segundo cálculo do Observatório com o Decreto 12.807. O múltiplo de 50 vezes, que valerá a partir de 2027, equivaleria a cerca de R$ 6,5 milhões com os valores deste ano.

A lei de Manaus entrega a avaliação à Controladoria-Geral do Município, que emite um certificado de regularidade. As multas são de 0,2% por dia, até 20% do valor do contrato, para quem não apresenta o programa, e de 0,1% por dia, até 10%, para quem não atinge a nota mínima. A lei exclui as compras com entrega imediata, o fornecimento de água e energia e os contratos emergenciais de até 180 dias decorrentes de calamidade pública. Também manda a decisão sobre rescindir um contrato considerar o estágio da obra, o custo da desmobilização e os empregos perdidos.

Análise do Observatório: a distância entre os patamares

Os números mostram a diferença de escala. O valor mínimo de Sergipe para obras, R$ 2 milhões, é cerca de 131 vezes menor que o grande vulto federal. O de Manaus, de R$ 13,1 milhões em 2026, é cerca de 20 vezes menor. Ambos ainda estão bem acima do valor da maioria dos contratos de uma prefeitura pequena.

Os dois casos também mostram escolhas diferentes. Sergipe usa valores fixos em reais. Manaus vincula o corte aos limites de dispensa, que são atualizados todo ano pela União. A segunda solução evita que o valor fique defasado com a inflação, mas torna a regra mais difícil de ler para o fornecedor. O Observatório não localizou, nesta apuração, decisão judicial sobre essas leis.

A dúvida jurídica que o projeto quer resolver

Estados e municípios já fazem leis assim. A razão para mudar a lei federal está na divisão de competências da Constituição. O art. 22, inciso XXVII, dá à União a competência privativa para editar normas gerais de licitação e contratação para todos os entes. Estados e municípios podem suplementar essas normas, mas não podem contrariá-las. O município legisla sobre interesse local e suplementa a legislação federal e estadual no que couber, segundo o art. 30, incisos I e II, base da competência legislativa municipal.

A dúvida é se o § 4º do art. 25 esgotou o assunto. Se a lei federal escolheu exigir o programa só acima de um valor, uma lei local que o exige abaixo dele pode ser vista como uma condição nova para contratar com o poder público. O risco aparece nos dois pareceres do Senado.

O parecer da CTFC, de 2024, diz que "a fronteira entre normas gerais e suplementares, contudo, nem sempre é evidente e é, muitas vezes, delimitada pela jurisprudência". Por isso, leis locais que exigem o programa abaixo do grande vulto "podem ser impugnadas sob alegação de que o limiar" federal "se aplica obrigatoriamente aos entes subnacionais".

O parecer da CCJ vai na mesma direção. Segundo Portinho, a Lei 14.133, ao tratar do programa apenas no grande vulto, "pode ser interpretada, em tese, como norma geral exaustiva sobre o tema". O projeto, ao dizer o contrário na própria lei geral, "afasta a leitura de exaustividade e reforça a compatibilidade das leis estaduais, distrital e municipais". O relator conclui que o texto "não institui nova competência, mas reconhece e organiza, em nível de norma geral, o espaço de conformação normativa dos entes subnacionais".

O que o projeto não faz

O texto aprovado é curto, e por isso convém ler o que ele não diz. Ele não obriga nenhum município a exigir o programa. Usa o verbo "poderá". Ele não fixa um valor mínimo nem máximo.

Deixa a escolha ao ente. Ele não define quem avalia o programa, como se avalia nem quais são as penalidades no plano local. E ele fala em "lei estadual, distrital ou municipal", ou seja, a exigência dependerá de lei aprovada pela câmara, e não de decreto do prefeito.

O parecer da CCJ também registra um limite. A faculdade "não afronta direitos fundamentais nem princípios constitucionais, desde que observados, na legislação local, os limites gerais da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia". A análise concreta de cada lei, segundo o texto, "caberá, em cada caso, ao controle jurisdicional de constitucionalidade e aos órgãos de controle externo e interno". Em outras palavras, a aprovação do projeto não blinda qualquer lei local. Uma exigência desproporcional continuará sujeita a questionamento.

O custo da exigência e o risco para a competição

Um programa de integridade custa dinheiro. A empresa precisa escrever políticas, treinar pessoas, montar um canal de denúncia, manter uma área responsável e registrar tudo. O parecer da CTFC tratou desse ponto de forma direta. "O interessado no certame de grande vulto certamente irá embutir os custos da implantação de seu programa de integridade no valor proposto à administração pública", diz o texto. Em contratos maiores, segundo o parecer, esse custo "certamente compensa a mitigação do risco de eventuais desvios".

O mesmo parecer admite o outro lado. "Certamente existe um limiar, em termos econômicos, a partir do qual se torna demasiadamente onerosa a implantação de um programa de integridade para satisfazer contratação específica com o poder público, o que pode afastar competidores." A comissão concluiu que esse debate deve ser feito em cada ente, "por meio de seus representantes legitimamente eleitos". Como exemplo, citou um estado que decida exigir o programa a partir de R$ 50 milhões.

O relatório de um grupo de trabalho da Rede Nacional de Promoção da Integridade Privada, coordenado pela CGU e publicado em novembro de 2025, chegou a conclusão parecida. O documento recomenda que o ente que quiser definir um valor diferente do federal considere o valor das maiores contratações que faz, a necessidade de avaliar todos os contratos enquadrados, a capacidade técnica para fazer as avaliações e a maturidade dos programas das empresas. Para valores mais baixos, o grupo sugere "modelos de avaliação mais simplificados", porque empresas com contratos menores "geralmente possuem estruturas internas" mais enxutas.

A regulamentação federal já reconhece diferenças de porte. O Decreto 12.304 manda considerar o faturamento e a condição de microempresa ou empresa de pequeno porte. A Portaria 226 escalona a nota mínima do desempate pelo valor do contrato. Até R$ 25 milhões, a exigência é de 30% por área e 45% no total. Acima de R$ 250 milhões, sobe para 45% por área e 70% no total.

Análise do Observatório: o mercado local

Onde os fornecedores de obras e serviços são empresas locais de porte pequeno ou médio, exigir delas um programa nos moldes de uma grande construtora pode reduzir o número de interessados nas licitações. Menos concorrentes podem significar preços maiores. Esse efeito não está medido em nenhum dos documentos lidos para esta leitura. Mas o risco foi apontado pelo próprio Senado e pela CGU. A calibragem do valor de corte e da régua de avaliação é o centro da decisão local, e não um detalhe.

Quem avalia: o gargalo do controle interno

Exigir o programa é a parte simples. Avaliar se ele existe e funciona é a parte difícil. Um programa só no papel não cumpre o objetivo. A lei de Manaus diz isso de forma expressa: programa "meramente formal" e ineficaz "não será considerado" para cumprir a lei.

O relatório do grupo de trabalho da CGU trata desse ponto e reconhece a dificuldade no plano municipal. "Em municípios que possuem uma Controladoria Municipal ou setores organizados de controle interno, esses órgãos são os mais indicados para liderar a regulamentação. No entanto, essas estruturas não existem na grande maioria dos municípios, especialmente os de pequeno porte", diz o texto. Nesses casos, o relatório sugere a Secretaria de Administração, com apoio da Procuradoria.

A CGU oferece uma ferramenta. O Sistema de Avaliação e Monitoramento de Programas de Integridade (Sampi), usado nas avaliações federais, pode ser cedido sem custo a órgãos da rede que declarem usar a metodologia da Portaria 226. Segundo a página da CGU consultada em 28 de novembro, seis órgãos estão habilitados. Cinco são estaduais: a Contadoria e Auditoria-Geral do Rio Grande do Sul, as controladorias de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Paraíba e a Secretaria de Controle e Transparência do Espírito Santo. Um é municipal: a Controladoria-Geral do Município de Uberlândia (MG).

Análise do Observatório: exigir sem avaliar

Os dados da própria CGU indicam que a capacidade de avaliação ainda está concentrada na União e em alguns estados. Uma lei municipal que exija o programa sem dizer quem avalia, com que método e em que prazo pode criar uma obrigação que ninguém confere. O caminho do reconhecimento mútuo, previsto no decreto federal e na Portaria 226, reduz esse problema. Se uma empresa já foi avaliada pela CGU ou por um órgão com metodologia compatível nos últimos 24 meses, a prefeitura pode aproveitar esse resultado, se a sua norma permitir. Para isso, a regra local precisa conversar com a federal.

O mercado já se mexe

Enquanto o Congresso discute o alcance da obrigação, a CGU aposta em incentivos voluntários. Em evento no Ministério dos Transportes em 18 de novembro, o ministro da CGU, Vinícius Marques de Carvalho, citou o Pacto Brasil pela Integridade Empresarial, que já reúne cerca de 1.100 empresas, segundo a notícia publicada pela controladoria. O Programa Empresa Pró-Ética 2025–2026 reconheceu 128 empresas, número que a CGU chamou de recorde.

No mesmo evento, o secretário de Integridade Privada da CGU, Marcelo Pontes Vianna, resumiu o argumento. "O programa de integridade não é uma exigência só para as

grandes empresas. Ele conta no desempate, na dosimetria de sanções e na reputação de qualquer empresa que se relaciona com o poder público", afirmou, segundo a CGU.

A adesão ao Pacto Brasil é voluntária e aberta a empresas de qualquer porte. A empresa assina um termo de adesão e faz uma autoavaliação. Como a Portaria 226 aceita essa autoavaliação como prova para o desempate, o pacto passou a ter efeito prático em licitações.

A prefeitura também aplica a Lei Anticorrupção

A Lei 12.846, de 2013, a Lei Anticorrupção, responsabiliza empresas por atos lesivos contra a administração pública. O art. 8º dá à "autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário" a competência para instaurar e julgar o processo administrativo de responsabilização. No município, isso alcança a autoridade máxima de cada órgão ou entidade do Executivo e da câmara municipal.

O art. 7º, inciso VIII, manda considerar, na aplicação das sanções, "a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica". O Decreto 11.129, de 2022, que regulamenta a lei no plano federal, define 15 parâmetros para avaliar esses mecanismos no art. 57. Eles são semelhantes aos 17 do Decreto 12.304, que acrescentou itens como direitos humanos, direitos trabalhistas e responsabilidade socioambiental.

Ou seja, a prefeitura que instaura um processo contra uma empresa por fraude em licitação já precisa, em tese, saber avaliar se a empresa tinha um programa de integridade e se ele funcionava. A avaliação pedida pela Lei de Licitações e a pedida pela Lei Anticorrupção usam a mesma lógica. Uma estrutura montada para uma serve à outra.

O que muda na gestão

Por enquanto, nada muda de forma obrigatória. O PL 4.687/2023 ainda depende do fim do prazo de recurso no Senado, da votação na Câmara e da sanção. As regras que já valem para as prefeituras são as da Lei 14.133: o grande vulto, o desempate, a dosimetria das sanções e a reabilitação. Nos contratos pagos com transferências voluntárias da União, vale também o Decreto 12.304, que deixa a cargo do município a escolha do órgão avaliador.

Análise do Observatório: três frentes para acompanhar

A primeira frente é a do desempate. Os documentos lidos não informam quantas licitações chegam ao quarto critério. Quando isso acontecer, a comissão de contratação precisará saber que prova aceitar. Sem regra local, a referência disponível é a federal, pelo art. 187 da Lei 14.133.

A segunda frente é a das sanções e da reabilitação. A prefeitura que pune empresas por fraude ou por ato lesivo vai, mais cedo ou mais tarde, receber pedidos de reabilitação. A lei exige, nesses casos, a comprovação do programa. Alguém precisará avaliá-la.

A terceira frente é a da eventual lei local. Se o projeto for aprovado, a câmara de vereadores poderá discutir um valor de corte. O debate envolverá o perfil dos contratos do município, o tamanho dos fornecedores locais, a capacidade do controle interno e a convivência com as regras da CGU. As experiências de Sergipe e Manaus mostram que é possível escrever essas leis. Elas não mostram, ainda, se os programas exigidos reduziram fraudes ou desvios. Nenhum dos documentos lidos para esta leitura traz essa medição.

Perguntas que ficam para o gestor

A votação no Senado e na Câmara vai definir se a lei geral muda. Outras perguntas dependem de cada prefeitura e ajudam a organizar a conversa entre compras, controle interno e procuradoria.

Quantos contratos o município assinou nos últimos três anos acima de R$ 1 milhão, de R$ 5 milhões e de R$ 10 milhões? Que parte deles foi paga com transferências voluntárias da União, que já atraem as regras do Decreto 12.304?

Os editais do município preveem como a empresa comprova o programa de integridade para fins de desempate? Se não preveem, a comissão de contratação sabe qual regra seguir quando o empate chegar ao quarto critério?

O município já aplicou sanção por declaração falsa ou por ato lesivo da Lei Anticorrupção? Se a empresa punida pedir reabilitação, quem vai avaliar o programa que ela apresentar, e com que método?

A prefeitura tem controladoria ou unidade de controle interno com gente e tempo para avaliar programas de empresas? Se não tem, vale buscar o reconhecimento de avaliações feitas pela CGU ou por órgãos estaduais com metodologia compatível?

Se o projeto virar lei e a câmara propuser um valor de corte, quantos fornecedores locais teriam condições de cumprir a exigência? O que acontece com a concorrência nas licitações de obras se metade deles desistir?

Nenhuma dessas respostas muda o que o Congresso decidir. Elas mudam a posição de cada município quando a lei, se aprovada, for publicada.

Leia também no Observatório Evoluta

- Escala 5x2 começa em 16 de dezembro: o que muda nos contratos terceirizados e nos celetistas da prefeitura
- Emendas parlamentares de 2027: obra só recebe recurso se estiver registrada no Obrasgov.br

Fontes

1. Senado Federal: Projeto de Lei nº 4.687, de 2023, página da matéria, tramitação e documentos. Acesso em 28 nov. 2026.
2. Senado Federal: texto original do PL 4.687/2023 e justificação. Acesso em 28 nov. 2026.
3. Senado Federal: Parecer nº 9/2024 da CTFC sobre o PL 4.687/2023. Acesso em 28 nov. 2026.
4. Senado Federal: Parecer nº 77/2026 da CCJ sobre o PL 4.687/2023, com lista de votação. Acesso em 28 nov. 2026.
5. Senado Federal: texto final do PL 4.687/2023 aprovado na CCJ. Acesso em 28 nov. 2026.

6. Agência Senado: CCJ aprova projeto que dá mais segurança a estados e municípios em licitações (25 nov. 2026). Acesso em 28 nov. 2026.
7. Senado Federal: Glossário Legislativo, decisão terminativa. Acesso em 28 nov. 2026.
8. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, texto compilado, no Planalto (arts. 6º, 25, 60, 155, 156, 163, 182 e 187). Acesso em 28 nov. 2026.
9. Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, que atualiza os valores da Lei 14.133, no Planalto. Acesso em 28 nov. 2026.
10. Decreto nº 12.304, de 9 de dezembro de 2024, que regulamenta os programas de integridade na Lei 14.133, no Planalto. Acesso em 28 nov. 2026.
11. Portaria Normativa SE/CGU nº 226, de 9 de setembro de 2025, no Diário Oficial da União. Acesso em 28 nov. 2026.
12. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), no Planalto (arts. 5º, 7º e 8º). Acesso em 28 nov. 2026.
13. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, no Planalto (arts. 56 e 57). Acesso em 28 nov. 2026.
14. CGU: Relatório do Grupo de Trabalho da Rede Nacional de Promoção da Integridade Privada (nov. 2025). Acesso em 28 nov. 2026.
15. CGU: avaliação de programas de integridade nas contratações públicas pelos entes subnacionais e órgãos habilitados no Sampi. Acesso em 28 nov. 2026.
16. CGU: CGU defende integridade como compromisso conjunto entre governo e empresas nas contratações públicas (19 nov. 2026). Acesso em 28 nov. 2026.
17. CGU: CGU lança Portaria que fortalece a integridade nas contratações públicas (12 set. 2025). Acesso em 28 nov. 2026.
18. CGU: Pacto Brasil pela Integridade Empresarial. Acesso em 28 nov. 2026.
19. Assembleia Legislativa de Sergipe: Lei nº 9.267, de 6 de setembro de 2023. Acesso em 28 nov. 2026.
20. Assembleia Legislativa de Sergipe: Lei nº 8.866, de 7 de julho de 2021. Acesso em 28 nov. 2026.
21. Prefeitura de Manaus, Controladoria-Geral do Município: Lei municipal nº 3.600, de 29 de dezembro de 2025. Acesso em 28 nov. 2026.

- Créditos da imagem: ASCOM Prefeitura de Votuporanga. Pavimentação de trecho da obra antienchente na Avenida José Silva Melo, em Votuporanga (SP), em 6 de agosto de 2020. Domínio público (Public Domain Mark), via Wikimedia Commons: página da foto da obra na Avenida José Silva Melo. Imagem recortada.

REGISTRO DA MATÉRIA
Observatório Evoluta · ISSN 3086-9293
Número em andamento
Versão on-line: https://evoluta.adm.br/observatorio/noticias/programa-de-integridade-licitacoes-prefeituras/
Versão on-line