

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO
2º COMISSÃO CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO (CCJR)

PROJETO DE LEI Nº 422/2025.
AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL
Mensagem n. 54/2025.

EMENTA: **DISPÕE** sobre a obrigatoriedade de implantação de Programa de Integridade por pessoas jurídicas de direito privado que contratarem com a Administração Pública Municipal.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de Projeto de Lei, da **EXECUTIVO MUNICIPAL, DISPÕE** sobre a obrigatoriedade de implantação de Programa de Integridade por pessoas jurídicas de direito privado que contratarem com a Administração Pública Municipal.

A propositura foi deliberada no plenário no dia 25/06/2025.

A propositura foi encaminhada para a **Procuradoria Legislativa** no dia 04/08/2025 para a devida emissão de parecer, que após a análise, manifestou-se **FAVORÁVEL**.

Recebida pela **2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, foi distribuído ao Relator **Vereador Gilmar Nascimento** na data de 08/09/2025.

Que apresenta parecer a seguir.

É o relatório, sucinto.

Passo a opinar.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

II – DA ANÁLISE DO ASPECTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E JÚRÍDICO

No que diz respeito às questões Constitucionais, legais e jurídicos na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno sobre a competência desta comissão *inverbis*:

Art. 38. À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete:

I – receber as proposições que forem deliberadas em Plenário e encaminhá-las à Procuradoria Legislativa para emissão de parecer no prazo de cinco dias úteis, a contar da data do protocolo da Secretaria de Comissões, salvo as proposições em regime de urgência, cujo prazo será de um dia útil;

II – discutir e analisar as proposições priorizando as de relevância, alcance e impacto social;

III – opinar sobre o **aspecto constitucional, legal e jurídico**, de redação técnica legislativa, de todas as matérias em apreciação na Casa, bem como sobre o mérito das composições que versem a respeito de Direito Civil, Comercial, Penal, Administrativo, Fiscal, Processual, direitos políticos da pessoa humana e garantias constitucionais, desapropriação, emigração e imigração;

IV – opinar, também, sobre os recursos previstos neste Regimento, bem como atender ao pedido de audiência oriundo da Mesa Diretora sobre qualquer proposição ou consulta.

(Grifo Nosso)

Conforme o artigo 30 da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

(grifo nosso)

Na mesma esteira a Lei Orgânica do Município de Manaus - LOMAM, em seu artigo 8º, inciso dispõe:

Art. 8º Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

A análise do PL N° 422/2025 sob a ótica da CCJR será dividida nas quatro vertentes: Constitucionalidade, Legalidade, Técnica Legislativa e Mérito.

A. DA CONSTITUCIONALIDADE E VÍCIO DE INICIATIVA

A.1. Iniciativa de Lei e Organização Administrativa

A constitucionalidade formal exige que o processo legislativo tenha sido iniciado pela autoridade competente. No caso em tela, o PL N° 422/2025 é de autoria do Executivo Municipal.

A matéria objeto do PL, embora trate primariamente de contratos com a iniciativa privada, impõe novas atribuições ao Poder Executivo Municipal, especificamente à Controladoria-Geral do Município (CGM). O Art. 7º atribui à CGM a competência para a avaliação das pessoas jurídicas contratadas quanto à implantação do Programa de Integridade. O Art. 23, por sua vez, prevê que o Poder Executivo regulamentará a Lei para sua efetiva aplicação.

Conforme a Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAM), é de competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta, indireta e fundacional do Município (Art. 59, IV) e sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal (Art. 80, III e IV). Ao atribuir formalmente a competência de avaliação e fiscalização à CGM, o PL interfere diretamente na organização e funcionamento administrativo.

A iniciativa do Executivo, neste caso, é uma medida que protege o projeto contra o vício formal, reconhecendo a reserva de administração. A jurisprudência constitucional é pacífica ao considerar inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos públicos do Poder Executivo, configurando interferência na Separação dos Poderes. Portanto, a autoria do Chefe do Executivo garante a constitucionalidade formal do PL.

A.2. Competência Material Municipal (Suplementariedade e Interesse Local)

A constitucionalidade material refere-se à competência do Município para legislar sobre a matéria. O Art. 30 da Constituição Federal estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (Inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (Inciso II).

A obrigatoriedade de Programas de Integridade em contratos de alta materialidade e risco com o Município de Manaus visa diretamente a proteger o erário, assegurar a probidade e otimizar a qualidade da execução contratual local (Art. 4º). A Lei Anticorrupção (Lei Federal 12.846/2013) estabelece diretrizes gerais, mas o detalhamento dos mecanismos de *compliance* nas contratações públicas municipais é claramente um assunto de interesse local e uma forma legítima de suplementar a legislação federal em matéria de licitações e probidade.

O PL, ao vincular a exigência de integridade à Lei Federal 12.846/2013 e ao utilizar parâmetros da Lei 14.133/2021 (Art. 6º), não invade a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação, mas sim exerce sua

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

competência suplementar para estabelecer critérios mais rigorosos de probidade na celebração e fiscalização de seus próprios contratos.

B. DA LEGALIDADE E DA INTEGRAÇÃO NORMATIVA

B.1. Conformidade com a Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

O projeto de lei municipal se harmoniza integralmente com a Lei Anticorrupção Federal (Lei 12.846/2013).

O Art. 5º do PL determina que o Programa de Integridade deve ser dotado de mecanismos de prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, e deve ser compatível com a natureza, porte e complexidade da contratada.

Além disso, o Parágrafo único do Art. 5º estabelece uma condição de eficácia material, ao prever que um Programa que seja "meramente formal" e ineficaz para mitigar o risco de atos lesivos previstos no Art. 5º da lei federal não será considerado válido. Este dispositivo garante que a Administração Municipal exija um *compliance* substancial, e não apenas de fachada, reforçando os padrões de integridade estabelecidos na legislação federal.

B.2. Articulação com a Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos)

A articulação com a Nova Lei de Licitações (NLLC) é manifesta em dois pontos cruciais: a definição dos patamares de aplicação e o regime sancionatório.

Em relação aos patamares, o Art. 6º estabelece a exigência da implementação do Programa de Integridade de forma faseada, utilizando como indexadores múltiplos dos valores de dispensa de licitação previstos no Art. 75, Incisos I e II, da Lei 14.133/2021.

O uso desses indexadores confere objetividade e racionalidade econômica à aplicação da lei, garantindo que a exigência de *compliance* obrigatório seja restrita a contratos de maior vulto e risco (obras e serviços de engenharia acima de 100 ou 50 vezes o limite de dispensa, e contratos gerais acima de 200 vezes o limite de dispensa).

A Tabela a seguir ilustra a técnica de indexação utilizada:

Indexação dos Patamares Financeiros de Aplicação do PL 422/2025

Tipo Contratual	Início da Exigência	Patamar Financeiro Mínimo	Fundamento de Indexação (Lei 14.133/2021)
Obras, Serviços de Engenharia, Gestão	01/01/2026	Igual ou superior a 100x o Art. 75, I	Contratos de alto risco e valor, com implementação inicial.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Obras, Serviços de Engenharia, Gestão	01/01/2027	Igual ou superior a 50x o Art. 75, I	Expansão da exigência para contratos de médio-alto valor.
Contratos Administrativos Gerais	01/01/2026	Igual ou superior a 200x o Art. 75, II	Foco em contratos de alta materialidade não enquadrados acima.
Concessões e PPPs	Data de Vigência da Lei	Qualquer valor	Abrangência total devido à complexidade e longo prazo.

No campo sancionatório, o Art. 16 estabelece um dispositivo de segurança jurídica fundamental: "A aplicação de multa nas hipóteses previstas nesta Lei afasta a aplicação, pelos mesmos fatos, da penalidade de multa prevista na Lei Federal 14.133/2021".

Esta regra de exclusão é tecnicamente irrepreensível e essencial para evitar o *bis in idem* punitivo. O descumprimento da obrigação de implementar um Programa de Integridade poderia, em tese, ser enquadrado como infração genérica à Lei de Licitações. Contudo, ao conferir à multa municipal uma natureza especializada e preeminente para este fato específico, o legislador municipal assegura a unicidade da sanção pecuniária, prevenindo conflitos normativos e garantindo a coerência do regime jurídico aplicável aos contratos de *compliance*.

B.3. Legalidade das Exigências Socioambientais (Capítulo V, Arts. 12 e 13)

O Capítulo V, que trata da Responsabilidade Social, Econômica e Ambiental dos Fornecedores, introduz exigências adicionais que se coadunam com o conceito de licitações sustentáveis.

O Art. 12 permite a inclusão, nos editais, da obrigatoriedade de contratação de um percentual mínimo de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e/ou climática. O Art. 13 permite a observância de critérios socioambientais, incluindo a contratação de *startups* atuantes na bioeconomia e socioeconomia.

Tais dispositivos encontram respaldo no direito administrativo moderno. O Art. 5º da Lei Federal 14.133/2021 impõe o dever de a administração pública considerar o desenvolvimento nacional sustentável em suas ações. Doutrinariamente e jurisprudencialmente, o princípio da sustentabilidade é considerado cogente e possui dimensões interligadas (social, ambiental, ética e econômica), devendo ser incorporado nos instrumentos convocatórios.

É relevante a técnica legislativa empregada no Art. 12, que utiliza a faculdade ("A Administração **poderá** dispor, em seus editais..."). Essa escolha é juridicamente correta, pois evita que a exigência socioambiental se torne uma barreira de acesso indiscriminada, que poderia violar a isonomia. Ao manter a faculdade, exige-se que o administrador motive e demonstre a pertinência e a proporcionalidade da exigência

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

em cada edital específico, alinhando a política indutora de práticas sustentáveis com a busca pela proposta mais vantajosa para o Município.

III. DA TÉCNICA LEGISLATIVA E COERÊNCIA NORMATIVA

III.1. Estrutura e Coerência Interna

A estrutura do PL N° 422/2025 é logicamente organizada e coesa, dividida em capítulos que seguem uma progressão temática clara: Definições (Cap. I), Obrigatoriedade e Finalidade (Cap. II), Regras de Aplicação (Cap. III), Avaliação e Fiscalização (Cap. IV), Responsabilidade Socioambiental (Cap. V), Sanções (Cap. VI) e Disposições Finais e Transitórias (Cap. VII).

As definições são claras e precisas (I.2), e as referências a outros diplomas normativos (Leis 14.133/2021 e 12.846/2013) são feitas de maneira integrada, demonstrando o cuidado na redação para evitar antinomias.

III.2. Razoabilidade de Prazos e Disposições Transitórias

O Art. 20 prevê que o Programa de Integridade deve ser implantado pelas contratadas no prazo de até cento e oitenta dias, contados da assinatura do contrato ou do aditamento contratual.

O estabelecimento de um prazo de 180 dias é razoável, pois reconhece a complexidade e os custos inerentes à criação e formalização de um programa de *compliance*, especialmente para empresas que ainda não o possuem. Este prazo permite a organização interna, a alocação de recursos e a estruturação dos mecanismos necessários. Adicionalmente, o Art. 14, I, que trata da multa por atraso na apresentação, é vinculado ao decurso deste prazo, reforçando a segurança jurídica do marco temporal estabelecido.

III.3. Razoabilidade e Ponderação no Regime de Rescisão

O regime sancionatório (Capítulo VI) é tecnicamente robusto e demonstra uma preocupação notável com a preservação do interesse público primário.

Embora o Art. 17 preveja a rescisão do contrato administrativo em casos de não apresentação do Programa de Integridade ou de ineficácia severa (pontuação inferior a 50% da nota mínima), essa decisão não é automática. O Parágrafo único exige que a autoridade máxima do órgão gestor considere, cumulativamente, oito aspectos antes de rescindir o contrato.

Entre os fatores a serem ponderados estão os impactos econômicos e financeiros da rescisão, os riscos sociais, ambientais e de segurança para a população local, e o custo para a realização de nova licitação ou celebração de novo contrato.¹ Essa exigência de ponderação transforma a rescisão de uma sanção punitiva irrefletida em um ato administrativo complexo e altamente motivado, cujo objetivo final é garantir a continuidade da prestação do serviço público. Essa técnica legislativa avançada equilibra o poder sancionatório do Estado com o dever de servir à coletividade.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

O Art. 10 reforça o monitoramento contínuo, permitindo que a CGM, de ofício, solicite a reavaliação do Programa de Integridade a qualquer tempo, mesmo após a emissão do certificado de regularidade. Este mecanismo assegura que a contratada mantenha a cultura de *compliance* e promova a melhoria contínua, coibindo a tentação de relaxar os controles após a certificação inicial.

V – DO VOTO

Ex positis, o Projeto de Lei em análise não oferece nenhum óbice constitucional, legal e jurídico que impeça seu trâmite nesta Casa Legislativa.

Sendo assim, me manifesto **FAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei nº 422/2025.

Manaus, 12 de novembro de 2025.



GILMAR DE OLIVEIRA NASCIMENTO

Relator

