



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 303, DE 2016

Dispõe sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira, estabelecido para a proteção preventiva e integral dos bens, interesses e direitos inerentes ao patrimônio público nacional, e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Reguffe

DESPACHO: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

PROJETO DE LEI DO SENADO n.º, de 2016

(Do Sr. SENADOR REGUFFE)

Dispõe sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira, estabelecido para a proteção preventiva e integral dos bens, interesses e direitos inerentes ao patrimônio público nacional, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para o fortalecimento das estratégias de integridade da Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas à construção e à implementação de instrumentos, processos e estruturas baseadas na experiência de risco.

§ 1º Submetem-se ao regime desta Lei:

I – os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no desempenho de função administrativa;

II – os órgãos dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e das Defensorias Públicas;

III – as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista e suas subsidiárias;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

IV – os consórcios organizados como associações civis ou públicas, as sociedades de propósitos específicos e as fundações;

V – os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes citados neste Artigo, ou a eles sujeitos por contrato de gestão ou termo de parceria.

§ 2º Cabe aos órgãos e entes referidos no § 1º, bem como aos partidos políticos na extensão da sua autonomia, promover ou adotar normas, regras e práticas relativas às estruturas e aos procedimentos operacionais estabelecidos com o objetivo de:

I - assegurar que detenham a capacidade para desempenhar suas funções de acordo com as respectivas estratégias de integridade;

II - organizar e implementar planos de ação;

III - normatizar a intermediação de interesses privados perante agentes públicos;

IV - promover a contínua melhoria dos padrões de conduta dos agentes, servidores e empregados públicos em consonância com os seus objetivos institucionais;

V - estabelecer, implementar e aperfeiçoar processos e controles baseados no risco;

VI - garantir a observância da integridade nos processos de licitação, contratação e execução de políticas públicas.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se os seguintes princípios e conceitos gerais:

I – dever de integridade: compromisso dos agentes públicos e privados com a honestidade e com a probidade na atuação e interação com os outros profissionais, colaboradores, parceiros, fornecedores, prestadores de serviços, clientes, agentes



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

públicos ou privados e cidadãos em geral, pautando os seus atos em conformidade com os devidos padrões de conduta, isto é, justos e isentos de propósitos corruptos;

II – carta anual de governança corporativa: documento dirigido aos acionistas ou ao público em geral, subscrito pelos membros do órgão superior de deliberação e orientação ou autoridade máxima de cada órgão ou ente público, contendo informações relevantes de interesse público, explicitando de forma clara, direta e resumida os compromissos, os objetivos das políticas públicas adotadas, inclusive da estratégia de integridade, com a justificativa adequada e a definição dos recursos a serem empregados e seus impactos mensuráveis por meio de indicadores;

III – proporcionalidade: compatibilidade das estratégias de integridade com a natureza do órgão ou do ente público e com a complexidade de suas atribuições e objetivos legais;

IV – proteção integral: diz respeito ao amplo alcance desta lei de promover a proteção dos bens materiais e imateriais ou interesses qualificados, seja do erário, da coletividade ou do público em geral, de relevância pública ou social, abarcando a reparação econômica, o aspecto comportamental ou a prevenção como responsabilidade autônoma de prevenir ou mitigar riscos ao conjunto dos bens jurídicos protegidos;

V – construção participativa: envolvimento de todas as lideranças internas nas políticas estratégicas de integridade, fomentada a mudança de atitude a respeito dos resultados a serem entregues à sociedade e estimulando a participação, sempre que possível em formato aberto, de colaboradores externos;

VI – alinhamento ao ambiente regulatório: concepção das estratégias de integridade não somente em harmonia com o sentido amplo da regulação, agregar valor à qualidade dos serviços públicos, inclusive em consonância com a ética nas relações de consumo e no ambiente concorrencial, em resposta às expectativas da sociedade em geral;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

VII – risco: toda ameaça relacionada à incerteza do cumprimento das políticas estratégicas de integridade, a qual, consistente em desvio de conduta, falha ou omissão no cumprimento de normas legais, regulamentares, regras internas ou pactos setoriais, seja suscetível de interromper, retardar ou deteriorar resultados de políticas públicas, bem como gerar perdas financeiras e danos de imagem, entre outras consequências;

VIII – autoridade central: as previstas no art. 8º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

IX – dever de colaboração: exercício articulado de competências, incluído o meio digital, de órgãos ou entes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de cuja atuação funcional dependa o sucesso ou resultado das políticas decorrentes da aplicação desta Lei;

X – segregação de funções: separação de responsabilidades a respeito das atividades conflitantes ou passíveis de gerar conflitos, com o propósito de prevenir ou detectar problemas nas tarefas executadas.

Art. 3º Cabe às autoridades centrais expedir orientações práticas, com foco na capacidade dos órgãos públicos, na coordenação do comprometimento coletivo e no dever de colaboração, a fim de assegurar a implementação, a difusão, a aplicação efetiva, o fortalecimento e o monitoramento das políticas de integridade.

§ 1º As orientações visam desenvolver instituições e mecanismos capazes de fortalecer a integridade e prevenir a corrupção no serviço público, mediante a busca contínua da coerência dos instrumentos, processos e estruturas.

§ 2º As orientações são anualmente revisadas com base em relatórios de desempenho.

CAPÍTULO II

DAS NORMAS GERAIS DE ESTRATÉGIA DE INTEGRIDADE



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Art. 4º Impõe-se ao Poder Público o dever de construir e implementar instrumentos, processos e estruturas baseadas na experiência de risco para preservar a integridade da Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e à coletividade o dever de defendê-la para valorizar a coisa pública e contribuir para a promoção do bem de todos, em conformidade com a legislação em vigor e as melhores práticas.

Parágrafo único. Para assegurar a efetividade do disposto no *caput*, a Administração Pública direta e indireta implantará e fortalecerá as estratégias mínimas previstas nesta Lei, e à coletividade serão assegurados os meios necessários para pleitear a prestação devida.

SEÇÃO I
Dos Objetivos, Órgãos e suas Funções

Art. 5º O objetivo do Sistema de Integridade é zelar pela:

- I – promoção da transparência e do controle social;
- II – implementação de sistemas de controle interno baseados no risco;
- III – elevação e manutenção dos padrões de conduta no setor público;
- IV – integridade nos processos públicos de aquisição e contratação de bens e serviços;
- V – articulação com as entidades públicas e privadas de prevenção e combate à corrupção.

Art. 6º Integram o Sistema de Integridade:

- I – os órgãos do Ministério Público e da Advocacia Pública;
- II – os tribunais de contas, as ouvidorias e as comissões de ética pública;
- III – os órgãos de controle interno, de gestão, de auditoria, de investigação e de fiscalização federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;
- IV – ouvidorias, corregedorias e comissões de ética.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Parágrafo único. Integram, ainda, como colaboradores os conselhos de fiscalização do exercício profissional e os conselhos de ética das entidades civis de direito privado que, nos termos de convênio, acordo ou ajuste, adotem iniciativas para a difusão das boas práticas de integridade em complemento ou reforço de política implementada com base nesta Lei.

Art. 7º Cabe às unidades de ouvidoria, nos respectivos âmbitos de atuação e sem prejuízo das demais atribuições legais:

I - pugnar para que os processos necessários à estratégia de integridade sejam estabelecidos, implementados, mantidos, atualizados e cumpridos, inclusive o processo licitatório e de contratação;

II - relatar à alta direção o desempenho da estratégia de integridade, incluídas possíveis disfunções em processo licitatório e de contratação, as necessidades de melhorias importantes, os resultados relevantes de processos de investigação e as medidas mitigadoras aplicadas;

III - recomendar aos setores competentes da organização que promovam a conscientização de grupos de servidores acerca dos requisitos e dos objetivos da estratégia de integridade, mediante treinamento e comunicação regulares e efetivas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica quando houver na estrutura da organização função ou cargo de gestor de integridade com as atribuições aqui especificadas.

Art. 8º Compete às autoridades centrais, em articulação com os demais órgãos da Administração Pública, a iniciativa de construir um sistema de integridade baseado em riscos, na responsabilidade de gestores e na participação social, especialmente:

I – planejar, elaborar, definir e coordenar a política de integridade, respeitada a experiência de risco de cada setor da Administração Pública;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

II – desenvolver campanhas para esclarecimento ao público externo e aos servidores em geral;

III – desenvolver uma cultura proativa da gestão de riscos operacionais, mediante, entre outras medidas, a facilitação de intercâmbio de experiência entre os órgãos e os entes da Administração Pública, inclusive internacional, nos termos do regulamento;

IV – elaborar metodologia de mapeamento de riscos em articulação com as autoridades competentes;

V – promover o fortalecimento da capacidade das instituições públicas de fomento à integridade para que as suas ações alcancem os melhores resultados, em atendimento às expectativas dos cidadãos e aos objetivos estratégicos do Poder Público;

VI – fomentar a avaliação periódica dos impactos das instituições e medidas de apoio à integridade, visando à contínua aprendizagem operacional e aos ajustes de políticas;

VII – fomentar a coordenação na formulação e implementação de políticas para desenvolver um compromisso coletivo dos gestores de fortalecer a ética na cultura institucional, especialmente no processo público de licitação e contratação.

Art. 9º A estratégia de integridade dos órgãos ou entes da Administração Pública inclui:

I - o compromisso, periodicamente renovado, da alta direção, seguido da ação dos gestores, servidores e empregados públicos, de implementar os valores éticos, fortalecendo continuamente a cultura institucional de integridade e de combate à corrupção;

II – a prevenção de conflitos de interesses;

III – a formulação e a execução de plano de ações estratégicas.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

SEÇÃO II
Do Plano Básico de Ações

Art. 10. O plano básico das ações de integridade inclui:

I - esforço contínuo de conscientização, capacitação ou treinamento periódico de gestores e servidores de apoio, inclusive promovendo facilitação de aprendizagem por meio de acesso a redes nacionais, regionais ou locais para identificação e comunicação de boas práticas;

II - gradual integração das auditorias internas com outros sistemas organizacionais;

III - coleta e processamento de dados relativos a processos administrativos disciplinares, processos de responsabilização administrativas, denúncias recebidas da sociedade e realização de licitações para avaliação conjunta dos resultados dessas atividades;

IV - escolha e difusão de postulado ético com o qual o comportamento efetivo das organizações e dos indivíduos deve ser periodicamente confrontado;

V - divulgação de dados financeiros e de gestão confiáveis em tempo hábil, e de fácil compreensão por todos os cidadãos;

VI – adoção de testes de integridade, dirigido ou aleatório, aplicados a agentes ou servidores para a promoção da transparência e da responsabilidade no ambiente de trabalho;

VII - expedição de carta anual de governança, ou documento equivalente, que consolide em um único texto eletrônico e escrito, de forma resumida e explicitada em linguagem clara e direta, as informações sobre a estratégia de integridade do órgão ou ente público.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

SEÇÃO III

Das Ações Quanto à Representação de Interesses

Art. 11. Regras claras de conduta para os agentes públicos e privados deverão orientar a representação ou intermediação de interesses privados, em conformidade com os valores da Administração Pública.

§ 1º O funcionamento da regulamentação será periodicamente avaliado, a qual abrangerá, no mínimo, mecanismos para assegurar publicidade e transparência nas relações e também:

I - uma decisão não influenciada por interesses desconhecidos nem motivada por algum benefício indevido;

II - o registro da intermediação, de forma ampla ou simplificada;

III - a aplicação das sanções legalmente previstas para o caso de descumprimento.

§ 2º O registro da intermediação incluirá a identificação dos interessados, a relevância da informação, os objetivos da atividade e a indicação do público-alvo.

SEÇÃO IV

Das Ações quanto a Controle de Riscos

Art. 12. A implementação de controle baseado no risco observará a realidade específica de cada órgão ou ente e adotará os meios adequados, ou proporcionais às suas vulnerabilidades em potencial, que contribuam para mitigação dos riscos e atendam às razoáveis expectativas de:

I - prestar serviços de qualidade;

II - combater a má administração e os desvios dos recursos públicos;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

III - manter e divulgar dados financeiros e de gestão confiáveis em tempo hábil, e de fácil compreensão por todos os cidadãos;

IV - cumprir com a legislação em vigor e as normas de conduta aplicáveis.

Art. 13. A introdução gradual da gestão de riscos em todos os órgãos e entes públicos deverá priorizar as áreas de educação, saúde e infraestrutura, e aqueles que respondem por grande parte das despesas governamentais com compras públicas e contratos administrativos.

§ 1º A gestão de riscos será incluída nos programas de apoio ao desenvolvimento das competências dos gestores públicos.

§ 2º O compromisso do gestor com a criação de uma cultura de integridade deverá ser objeto de avaliação de desempenho funcional.

SEÇÃO V

Das Ações de Controle Interno

Art. 14. O Manual de Controle Interno da Administração Pública disporá sobre as boas práticas, inclusive sobre:

- I - o planejamento das atividades de auditoria interna;
- II - a alocação de recursos para as atividades de auditoria interna;
- III - as práticas relativas à auditoria interna;
- IV - as avaliações de desempenho de garantia de qualidade.

Art. 15. Para fortalecer o papel dos órgãos de controle interno, ser-lhes-á assegurado intercâmbio de experiências mediante:

I - disponibilização em rede de conhecimento, respeitado o sigilo de investigação, das recomendações de auditoria interna e externa e dos avanços alcançados em suas respectivas implementações;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

- II - mensuração das atividades de auditoria interna, com vistas a identificar diferenças nos custos, quantidades, prazos e qualidade das respectivas atividades, bem como impulsionar melhorias nos resultados correspondentes;
- III - implantação gradual de um sistema de auditoria consolidado.

SEÇÃO VI

Das Ações relativas a Padrões de Conduta

Art. 16. A incorporação de padrões elevados de conduta requer comunicação e treinamento em ética e se apoiará:

- I - na elaboração e análise periódicas das práticas e procedimentos que influenciam as normas de conduta;
- II - promoção de ações destinadas a garantir a manutenção de padrões elevados de conduta e a enfrentar os riscos correspondentes;
- III - compatibilização das boas práticas de integridade com os valores da Administração Pública;
- IV - avaliação dos efeitos de reformas que vierem a ser promovidas no âmbito da gestão pública sobre a conduta ética.

Art. 17. A construção, o desenvolvimento e a gestão de um código de conduta claro e considerado relevante pelos servidores exigirão as seguintes iniciativas:

- I - estabelecimento de diretrizes acerca de como conduzir consultas efetivas aos servidores para o desenvolvimento de códigos de conduta;
- II - elaboração de código de conduta para prestadores de serviços, quando conveniente, inclusive inserção em editais, contratos, acordos, convênios ou quaisquer pactos de dispositivos relevantes do código;
- III - facilitação de acesso do cidadão a canal de denúncias para encaminhar indícios de condutas suspeitas relativas à prestação de serviços;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

IV - orientação aos agentes públicos e servidores a respeito da aplicação de padrões elevados de conduta mediante disponibilização em rede de conhecimento de informações acerca de melhores práticas, inclusive de comportamentos nas redes sociais;

V - elaboração de atividades de capacitação sobre normas de conduta que correspondam de forma mais próxima aos riscos associados às funções e ao nível administrativo dos agentes públicos;

VI – adoção de medidas devidas para padronizar os levantamentos anuais sobre a gestão da ética realizados pelo órgão ou instância de Ética Pública, de modo a permitir o monitoramento da evolução das normas de conduta no tempo;

VII - desenvolvimento de uma estrutura de avaliação conjunta que reúna informações sobre os esforços para orientar e acompanhar a implementação de padrões elevados de conduta (gestão da ética) e a aplicação de normas de conduta (correição administrativa);

VIII - prestação de apoio aos gestores públicos na aplicação de avaliações por eles expedidas para melhorias de resultados quanto a normas de condutas, sobretudo quando a atividade de gestão tiver impacto em todas as esferas e níveis de governo.

SEÇÃO VII

Das Ações de Gestão de Pessoas e Estratégias no Processo Licitatório

Art. 18. O Plano quanto à Gestão de Pessoas incluirá a capacitação nas dimensões necessárias com vistas à:

I - elaboração e atualização periódica de manuais de boas práticas para fomentar o profissionalismo de servidores e administradores na área de contratos e compras públicas;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

II - criação de indicadores de desempenho dos órgãos e entes públicos para ajudar administradores e servidores a aprimorarem seu desempenho em relação aos processos licitatórios;

III - realização, junto com outros órgãos e entes públicos, de avaliações da capacidade instalada em relação a processos licitatórios;

IV - manutenção de registro de informações relativas a recursos em processos licitatórios;

V – inclusão do mapeamento de riscos associados ao objeto da licitação, em todas as suas fases, no treinamento de servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, designados para o desempenho das funções essenciais à execução da lei de licitações e contratos;

VI - elaboração de relatórios periódicos para compreender como os fornecedores fazem uso das opções de recurso e impugnação e o impacto que este uso tem nos processos de licitação, a fim de subsidiar adequadas reformas.

Art. 19. Observado o disposto nesta Lei e demais legislação em vigor, todos os órgãos e entes da Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios são obrigados a adotar mecanismos de integridade aplicável em cada etapa do processo de:

- I - licitação;
- II - contratação;
- III - execução de contrato.

§1º São mecanismos aplicáveis, sem prejuízo de outros, a critério da autoridade, a:

- I - identificação dos riscos presentes em cada etapa do processo de compra;
- II - transformação do processo licitatório em uma atividade especializada de um sistema de gestão;



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

III – criação de ferramentas de apoio para aprimorar as tomadas de decisão dos administradores;

IV – promoção de transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e da publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios, valorizando, quando aplicável, estudo de viabilidade técnico-econômica, projeto executivo de engenharia, diretrizes estruturantes relativas à gerência financeira e de projeto;

V - publicação de informações relativas às alterações contratuais que ultrapassem um limite estabelecido, como meio de aumentar a transparência e o controle social;

VI – consolidação das informações referentes a processos licitatórios num portal único, de modo que cidadãos e fornecedores possam obter todos os dados de que precisam num único endereço eletrônico, organizados de maneira a proporcionar a fácil compreensão por todos os cidadãos;

VII – condução, periodicamente, de levantamento e análise das licitações e dos contratos firmados com dispensa de licitação por serem de valor inferior ao mínimo exigível, bem como daqueles realizados em regime de urgência, com o fim de motivar revisão das diretrizes e buscar a melhoria das práticas referentes a esse tema;

VIII - descentralização do acesso aos alertas (“sinal vermelho”) obtidos no cruzamento de dados entre os bancos de dados do Governo para que os administradores se responsabilizem pela condução das devidas diligências, confirmando as condições de idoneidade e capacidade do licitante ou contratado antes da assinatura dos contratos;

IX – divulgação a participantes de licitação do documento de governança previsto no Art. 10, inciso VII, da presente Lei.

§ 2º A obrigação prevista neste artigo será cumprida segundo os riscos, a natureza, a complexidade e as características da atividade ou negócio.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

CAPÍTULO III

DA INTEGRIDADE NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SEÇÃO I

Das Disposições Gerais

Art. 20. Os riscos à integridade presumem-se aderentes ao contrato em termos de ônus financeiro, ainda que não estimados em cláusula contratual ou, quando aplicável, à matriz de riscos do contrato.

Art. 21. A toda pessoa jurídica que contratar com órgão ou ente público é assegurado o direito de conhecer a estratégia de integridade adotada pela Administração Pública e o dever de conduzir-se em conformidade com ela, na extensão das exigências constantes de edital e contrato público.

Art. 22. Na fase preparatória ou procedimento prévio do processo licitatório, a autoridade estabelecerá os termos em que o participante ou contratado respeitará a política de integridade adotada pelo órgão ou ente contratante da Administração Pública.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no *caput*, será motivada a exigência de integridade.

Art. 23. É cláusula necessária em todo edital e contrato a que estabelece a obrigação do licitante vencedor ou contratado de respeitar, de modo efetivo, a política de integridade adotada pelo órgão ou ente da Administração Pública.

Parágrafo único. O órgão ou ente público é livre na escolha do melhor critério de aferição de efetividade, observadas as diretrizes das autoridades competentes.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

SEÇÃO II

Da Inserção de Mecanismos em Edital e Contrato

Art. 24. É prerrogativa da Administração Pública promover e exigir da pessoa jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, licitante ou contratado, conforme previsto na cláusula de integridade, o estabelecimento, a implementação, a manutenção e a melhoria contínua de programa de integridade nos seguintes casos:

- I – concessão, permissão ou autorização de serviços públicos;
- II - licitações internacionais;
- III - obras e serviços de engenharia;
- IV - locação de imóveis;
- V - serviços técnicos profissionais especializados;
- VI - contratação de bens e serviços de tecnologia de informação e comunicação;
- VII - contratação de publicidade e pesquisa;
- VIII – contrato de parceria público-privada;
- IX – alienação de bens ou direitos de ente público;
- X – outros a critério da autoridade.

§ 1º Entende-se como programa de integridade o conjunto documentado de políticas, ações, processos e controles desenvolvidos deliberada e sistematicamente, com base no levantamento e na análise dos riscos do negócio ou da atividade, com o fim de prevenir, detectar e reprimir práticas de corrupção.

§ 2º O programa de integridade, que atenderá aos requisitos de efetividade nos termos do regulamento e das boas práticas, observará as exigências do edital e do contrato, que poderão especificar o prazo para o licitante vencedor ou contratado apresentar comprovante da:



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

I – existência de estrutura e funcionamento dos mecanismos e procedimentos de integridade;

II – efetividade do programa.

§ 3º A cláusula de integridade referida no *caput* poderá adicionar as seguintes condições, caso não sejam inerentes ao regime do contrato:

I - direito de auditoria pelo órgão ou ente público;

II – atividades de mediação, conciliação e arbitragem estimuladas e estruturadas pela organização empresarial;

III – dever de informar, em caso de investigação com base em indícios veementes de infração à Lei 12.846, de 2013, a existência de bens ou valores no exterior reconhecidos como produtos de desvios a fim de propiciar às autoridades competentes adotar os procedimentos devidos para repatriamento de ativos;

IV - custeio de investigação independente;

V - apoio específico ao terceiro (fornecedor, subcontratado ou qualquer terceiro) para implementar e manter mecanismo adequado de integridade;

VI – dever irrestrito da organização empresarial de comunicar eventual irregularidade, infração legal ou suspeita de corrupção;

VII – dever de relatar suspeita ou risco de corrupção previamente à licitação, ainda que desta a parte interessada desista de participar.

§ 4º Caberá ao gestor contratual ou outro servidor designado, quando aplicável, fiscalizar o cumprimento do disposto neste artigo.

Art. 25. A autoridade poderá incluir no edital a exigência de existência de programa de integridade como condição subsidiária de desempate, isto é, que o elemento de desempate previsto na legislação de licitações e contratos seja oferecido pelo participante acrescido de uma ou mais das condições descritas nos incisos do § 3º do art. 24 desta Lei.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Art. 26. No caso de empreendimento com duração de médio ou longo prazo para construção ou exploração de infraestrutura, o edital poderá prever que, no documento de constituição de consórcio, sociedade de propósito específico ou outra modalidade de organização, conste a criação de estruturas e práticas de gestão de riscos e de qualificação de sistema integrado de conformidade, que vincule as empresas ou consorciadas, a coletividade de fornecedores e os subcontratados, abrangendo:

I – compromisso da alta direção da empresa líder de respeitar e fomentar o cumprimento dos valores éticos e da cultura de integridade do consórcio;

II – instituição de uma instância administrativa e um conselho de ética ou estrutura semelhante com autonomia para implementar, manter e melhorar a política interna de integridade, inclusive promover mediação, conciliação e arbitramento de questões suscitadas entre as organizações sujeitas ao consórcio, além de orientar sobre a correta aplicação da política;

III – previsão de recursos necessários alocados para a sustentabilidade da política de integridade compatível com a estrutura de riscos;

IV – elaboração de código de conduta e demais políticas do consórcio;

V – treinamento, comunicação e sensibilização de pessoal.

Art. 27. Ato do Poder Executivo adotará outras medidas para estimular, fortalecer, difundir ou atualizar as ações e as políticas decorrentes desta Lei, inclusive instituir as penalidades apropriadas.

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto no *caput*, o regulamento poderá:

I - prever outras situações não previstas nesta Lei de exigência de estratégia ou programa de integridade de aplicação efetiva, como condição a ser obrigatoriamente incluída em edital, contrato, convênio, termo ou ajuste, para cumprimento pelas organizações públicas ou privadas, empresariais ou sem fins



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

lucrativos, que contratarem com o Poder Público, ou dele receberem qualquer subsídio ou auxílio, ou, ainda, forem favorecidas com contribuições públicas ou qualquer transferência de recursos;

II - instituir adequadas salvaguardas para prevenir situações de desvios éticos ou restaurar a integridade em setores da Administração Pública que se revelem vulneráveis tendo em vista os riscos à corrupção a que estejam sujeitos.

Art. 28. A multa ou outra penalidade para o retardamento ou descumprimento das exigências previstas nesta Lei será especificada em regulamento, em edital e no contrato.

Parágrafo único. O descumprimento das exigências poderá a qualquer tempo ser aferido, no curso da execução do contrato.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS A SETORES ESPECÍFICOS

SEÇÃO I

Das Disposições Aplicáveis às Empresas Públicas e às Sociedades de Economia Mista

Art. 29. As empresas públicas e as sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, inclusive suas subsidiárias, serão obrigadas a adotar e manter sistema efetivo de estratégias de integridade, sobretudo tendo em vista os riscos à capacidade de fazer negócios e à valorização dos seus ativos, aplicando-se, no que couber, a Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

§ 1º Para o cumprimento do disposto no *caput*, serão observadas as normas do respectivo estatuto jurídico e seus regulamentos, dando ampla divulgação às estratégias de integridade nas suas relações com o Estado e a sociedade.

§ 2º Na sua política ou estratégias de integridade, as entidades de que trata o *caput* deste artigo destacarão a promoção de mecanismos de salvaguardas da integridade quanto:

I - aos convênios ou contratos de patrocínio que celebrarem com pessoas físicas ou jurídicas para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica;

II - às licitações e contratações diretas;

III - ao conselho de ética e integridade, que deverá contar, na sua composição, com pelo menos um membro externo, que seja dotado de conduta ilibada e conhecimento técnico, e não tenha participação político-partidária nem sindical.

Art. 30. Ao tomar conhecimento de qualquer decisão ou ato de sua organização empregadora que, implementado, venha a constituir má conduta ou contrariar a política de ética e integridade, o executivo ou profissional responsável pela referida política deverá recusar-se a consentir com a decisão, encaminhar o assunto à alta administração e, se após tomar essas providências, a organização continuar na prática da atividade irregular, deverá considerar entregar o seu cargo e reportar a conduta para as autoridades públicas, sob pena de responsabilidade solidária.

SEÇÃO II

Das Disposições Aplicáveis às Agências Reguladoras

Art. 31. As autarquias públicas serão obrigadas a estabelecer as estratégias de integridade previstas nesta Lei, sem prejuízo do disposto na legislação que as criou.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Art. 32. Para atender a imperativos do interesse público relativos à organização, gerenciamento e exploração de infraestrutura, de prestação e supervisão de serviços públicos regulados, e em conformidade com os objetivos regulatórios, caberá à agência reguladora;

I - expedir diretrizes para fomentar nas pessoas jurídicas sujeitas à sua regulação setorial e à sua fiscalização o estabelecimento, a manutenção e a melhoria de programa de integridade efetivo, que reflita as suas experiências de riscos e as comuns ao setor;

II – criar e manter conselho de ética de participação multilateral com função consultiva e deliberativa.

§ 1º Para o cumprimento do disposto no *caput*, a agência promoverá, no âmbito da sua estrutura, o apoio necessário e permanente às empresas reguladas, assegurada a colaboração das lideranças ou entidades representativas do setor na construção e fortalecimento da ética corporativa setorial.

§ 2º Considera-se efetivo o sistema de integridade da empresa regulada que, tendo em vista o comprometimento da direção, sua política interna, os processos e controles, canal de consulta e colaboração, comunicação e treinamento, seja capaz de funcionar, manter-se atualizado nas suas interfaces interna e externa, e represente todo o esforço para evitar o ilícito, devendo a avaliação da efetividade considerar, dentre outros, os seguintes fatores:

I – número de empregados;

II – complexidade dos recursos de infraestrutura operacional;

III – número de terceiros, intermediários, consultores ou colaboradores externos;

IV – grau de interação com o setor público;

V – capacidade de responder a incentivos regulatórios.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

§ 3º A aplicação do disposto neste artigo não interfere na atuação da agência prevista no art. 50 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

Art. 33. No exercício das suas atribuições previstas nesta Lei, a agência observará a legislação e os regulamentos em vigor, inclusive norma de certificação pertinente, em harmonia com as diretrizes e orientações dos órgãos competentes.

Parágrafo único. Aplica-se às agências reguladoras e de fiscalização, no que couber, o disposto na seção precedente.

SEÇÃO III

Das Disposições Aplicáveis às Entidades de Educação, Saúde e Previdência

Art. 34. São estimuladas a implantar e manter estratégia ou programa de integridade os órgãos e entes:

- I – de ensino;
- II – instituídos para a prestação de serviços de atenção à saúde;
- III – de previdência.

§ 1º São alcançados pelo disposto neste artigo os serviços prestados no regime público e privado.

§ 2º Tendo em vista a necessidade de planejamento da aplicação dos recursos disponíveis, dos investimentos em informação e transferência de tecnologia para a qualidade do serviço e das políticas decorrentes desta Lei, cabe às autoridades públicas, no âmbito das suas atribuições, adotar indicadores de redução de perdas financeiras e demais ações necessárias para o cumprimento do disposto no *caput* deste artigo.

§ 3º Aplicam-se aos órgãos e entes descritos neste artigo, no que couber, as disposições previstas na seção III supracitada.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

CAPÍTULO V

Da Participação do Cidadão e dos Órgãos de Controle

Art. 35. Todos são legitimados junto a órgãos ou entes dos Poderes Públicos a:

I - requerer a implementação e a manutenção de estratégia de integridade ou pedir esclarecimentos a respeito dos seus termos ou de ausência deles;

II - impugnar a declaração de possuir programa de integridade de aplicação efetiva, prestada por licitante ou contratado, inclusive pedir esclarecimentos;

III – consultar acerca de situações a fim de prevenir, impedir ou interromper conflitos de interesses.

§ 1º A resposta ao requerimento, à impugnação ou à consulta e ao pedido de esclarecimento, em qualquer dos casos, será publicada em sítio eletrônico oficial, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contado da data do protocolo, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

§ 2º As informações prestadas poderão constar de relatório anual ou, quando o volume dos dados o justificar, de relatórios parciais para facilitar a consulta pública.

Art. 36. As autoridades centrais, os tribunais de contas, os órgãos do Ministério Público e os conselhos profissionais são competentes para promover, no âmbito das respectivas atribuições, a prestação da atividade devida ou a cessação da prática ilegal ou antiética, utilizando-se de todos os meios e instrumentos de que dispuserem para o cumprimento desta lei e para a responsabilização dos agentes omissos.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 37. O § 1º e o inciso I do § 2º do art. 7º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Art. 7º. *Omissis*

.....

“§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, inclusive do projeto executivo;”
(NR)

§ 2º *Omissis*

“I - houver projeto básico e projeto executivo aprovados pela autoridade competente e disponíveis para exame dos interessados em participar do processo licitatório e de qualquer cidadão;” (NR)

Art. 38. A Coletividade é titular dos bens jurídicos previstos nesta Lei.

Art. 39. A Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, aplica-se aos partidos políticos, salvo as disposições dos incisos II e III do art. 19.

Art. 40. Na ação que tenha por objeto a aplicação desta Lei, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida para a solução preventiva ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Parágrafo único. Pela não implementação do disposto nesta Lei, o agente público competente, além da responsabilidade penal aplicável, sujeita-se às normas previstas na Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 41. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

JUSTIFICAÇÃO

A proposição tem por finalidade estabelecer um Sistema de Integridade para a Administração Pública Brasileira, delineada como uma verdadeira e efetiva política de Estado, a fim de promover a proteção preventiva e integral dos bens, interesses e direitos inerentes ao patrimônio público nacional.

O regime jurídico proposto aplicar-se-á à Administração direta e indireta dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive às suas empresas públicas, sociedades de economia mista e agências reguladoras.

O inciso I do artigo 2º do projeto de lei assim define o dever de integridade: *compromisso dos agentes públicos e privados com a honestidade e com a probidade na atuação e interação com os outros profissionais, colaboradores, parceiros, fornecedores, prestadores de serviços, clientes, agentes públicos ou privados e cidadãos em geral, pautando os seus atos em conformidade com os devidos padrões de conduta, isto é, justos e isentos de propósitos corruptos.*

A partir deste eixo legal de atuação da Administração Pública, aplicável a todos os seus agentes, servidores e empregados públicos, o Estado legitima-se a exigir, em contrapartida, a adoção de uma política de *compliance* robusta e efetiva das pessoas jurídicas que mantém vínculos ou relações jurídicas de qualquer natureza com o Poder Público. Almeja-se com a implementação destas medidas uma séria e drástica redução da corrupção no Brasil, resultando em crescente proteção dos bens e do dinheiro público.

O combate à corrupção é a tônica mundo afora, conforme se vê no Relatório da 5ª Conferência Anual de Alto Nível sobre Anticorrupção dos Países G20, realizada sob os auspícios da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

A prevenção tem um formidável efeito multiplicador das boas práticas.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

Essa multiplicação é responsável por um ambiente de integridade e de confiança mútua entre os setores público e privado. Não existe estudo a respeito do impacto das ações de prevenção. Mas é seguro afirmar que ações efetivas de prevenção têm sobre as de repressão a grande vantagem de poupar a sociedade dos elevados danos da corrupção.

A proposta de sistema de integridade apresentada assenta-se em algumas premissas, destacando-se:

- Promoção da transparência e do controle social (art. 5º, I). No que concerne ao acesso à informação e à transparência proativa, além da criação de bases para o controle social. A promoção da transparência e controle social é elemento fundamental para consolidar a responsabilização (*accountability*) e o controle externo nos órgãos públicos. (OCDE 2001; 2003; 2009b). A transparência fornece aos cidadãos as informações necessárias para fiscalizar e avaliar o processo de tomada de decisões e as políticas públicas.
- Integridade nos processos públicos de aquisição e contratação de bens e serviços (art. 5º, IV). Objetiva fortalecer a integridade dos processos públicos de aquisição e contratação pelo Poder Público, concebendo o procedimento licitatório como instrumento estratégico para a prestação de serviços públicos pelos governos, mas não se olvidando, entretanto, que se trata de uma atividade vulnerável à improbidade e a todo tipo de desperdício. "Nos países membros da OCDE, os processos licitatórios respondem por 4% a 14% do PIB. No Brasil, as estimativas mais conservadoras sugerem que esse valor gira em torno de 8,7% do PIB. Desse valor, 1,6% é atribuído ao Governo Federal, 1,5% aos Governos Estaduais, 2,1% aos Governos Municipais e 3,2% às empresas públicas." ("*Avaliações da OCDE Sobre Governança Pública*", 2011, pg. 37). Recomenda-se, pois, a transformação do processo licitatório em uma atividade especializada. "Isto implica na transformação da administração do processo de compras públicas numa profissão altamente estratégica



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

e não uma mera função administrativa". (*"Avaliações da OCDE Sobre Governança Pública"*, 2011, pg. 40).

- Publicação de informações relativas às alterações contratuais que ultrapassem um limite estabelecido, como meio de aumentar a transparência e o controle social (art. 19, § 1º, V). Mecanismo capaz de aumentar a transparência e o controle social. Acredita-se que a publicação dessas informações teria o potencial de desestimular o encaminhamento, por parte dos fornecedores, de preços não praticados pelo mercado e estimular melhor gestão dos contratos nos órgãos públicos.
- Mapeamento de riscos nas fases do processo licitatório (art. 18, V). Mapear os riscos de corrupção é imprescindível ao estabelecimento de estratégias adequadas. No tocante a processo licitatório, a Administração Pública, ao tratar do assunto, deve esmiuçar cada fase do processo licitatório. Essa atividade muito se beneficiará da experiência do gestor em licitação. A discussão desses riscos e como fazer para sua mitigação, ou como evitá-los, deve fazer parte do treinamento do pessoal envolvido na atividade. Sempre que possível, o treinamento deve considerar a discussão de casos enfrentados pelo órgão ou ente público, seja para consolidar as experiências exitosas de difusão de boas práticas ou para melhorá-las.
- Política de Integridade do órgão ou ente público (art. 23). Nos editais de licitação e nos contratos, a Administração deve deixar clara a obrigação do participante e contratado, no caso do vencedor, acerca da obrigação de respeitar a estratégia de integridade do órgão ou ente administrativo. Isso pressupõe a existência prévia de uma estratégia. Essa estratégia deve estar referida já no edital, que deve remeter o leitor aos documentos básicos que materializam essa estratégia. Código de conduta, diretrizes internas e recomendações dos órgãos de controle podem fazer parte da documentação. Deve ser facilitado o acesso a essa documentação; o portal é o melhor meio de divulgação desses documentos, onde se deverá indicar, também, o



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

nome do gestor competente, cargo e endereço eletrônico para contato, em caso de necessidade de esclarecimentos adicionais.

- Conceito de Programa de Integridade (art. 24 § 1.º). A proposta, no art. 24 § 1.º, adota um conceito aberto de programa de integridade, que não conflita com o previsto no art. 41 do Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015. O conceito aberto se justifica pelo fato de uma organização, que atue no Brasil, também eventualmente esteja obrigada a seguir deveres adicionais de *compliance* decorrentes da sua atuação também em países estrangeiros, onde a legislação pode fazer exigência além, ou diversas, das feitas pela legislação brasileira.

- Medidas de facilitação de repatriamento de valores produtos de desvios por pessoas jurídicas, em prejuízo da Administração Pública (art. 24 § 3.º, III). Ao especificar os mecanismos ou salvaguardas de integridade, o órgão ou ente público levará em conta o nível de riscos do negócio, a estrutura ou condição adversa de mercado e, ainda, eventual acesso de licitantes de duvidosa reputação. Assim, a Administração Pública poderá optar por condições mais severas, impostas ou eleitas como critério de desempate. Uma dessas condições é o compromisso de o licitante ou organização empresarial informar, em caso de investigação com base em indícios veementes de infração à Lei 12.846, de 2013, a existência de valores reconhecidos como produtos de desvios a fim de propiciar às autoridades competentes adotar os procedimentos devidos para repatriamento de ativos.

- Programa de Integridade como critério de desempate em licitações (art. 25). Como forma de estímulo à adoção de políticas de *compliance* pelos contratantes com o Poder Público, faculta-se à autoridade a inclusão no edital de licitação de programa de integridade como condição subsidiária e critério de desempate no certame licitatório. Em outras palavras, abre-se ao licitante, se assim desejar, outorgar à Administração garantia adicional e, com isso, ganhar a preferência, em relação aos outros concorrentes.



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

- Obrigação das empresas do governo ter e manter Programa de Integridade eficaz (art. 29). Pelo seu porte e pela sua missão, as empresas públicas e sociedades de economia mista devem ser obrigadas a ter e manter programa de integridade. Essas entidades são o próprio Estado produzindo ou comercializando bens e serviços relevantes ou estratégicos para a economia. Não há sentido lógico o Estado exigir programa ou estratégia de integridade das organizações privadas em geral, que se relacionem com a Administração Pública, e não estabelecer a mesma exigência para as próprias empresas.
- Responsabilidade do gestor de *compliance* (art. 30). O art. 30 propõe que não promovendo os procedimentos preventivos adequados, previstos no programa de integridade da organização, o gestor fica envolvido em responsabilidade, civil ou criminal, por aquilo que deveria evitar. A proposta está alinhada com a tendência mundial, nos Estados Unidos e na Europa, de responsabilizar o gestor de integridade (*compliance officer*), que deliberadamente deu as costas ou fechou os olhos para malfeitos. A Lei das S/A brasileira, nos seus artigos 153 a 160, já prevê deveres de diligência, obediência e lealdade do executivo que especifica. O Código Penal (art. 13 § 2.º), do mesmo modo, criminaliza a conduta daqueles que, tendo por lei a obrigação de vigilância, não agem adequadamente.

A cultura de ética e *compliance* é uma realidade no país. Como em todas as jurisdições com alto índice de corrupção, o avanço dessa cultura encontra dificuldades institucionais. O caminho que se impõe para superar as dificuldades é facilitar a introdução dessa cultura na Administração Pública brasileira. A longo prazo, os ganhos da prevenção são claros: o fortalecimento do aprendizado das boas práticas de governança, a valorização da coisa pública, a mobilização da cidadania, o aumento da confiança e a redução do custo Brasil.

Com efeito, preservados os recursos públicos de práticas nocivas e criminosas, viabiliza-se a correta e desejável destinação dos tributos recolhidos pelos



SF/16719.11989-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Reguffe

contribuintes às atividades precípuas do Estado, para a saúde, educação e segurança pública.

Sala das sessões, ...

SENADOR REGUFFE

DISTRITO FEDERAL



SF/16719.11989-90

LEGISLAÇÃO CITADA

Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 - 8420/15

artigo 41

artigo 50

Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990 - Regime Jurídico Único - 8112/90

Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - 8429/92

Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 - LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - 8666/93

parágrafo 1º do artigo 7º

inciso I do parágrafo 2º do artigo 7º

Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011 - LEI GERAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA - LAI - 12527/11

Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013 - LEI ANTICORRUPÇÃO - 12846/13

artigo 8º

Lei nº 13.303, de 30 de Junho de 2016 - Lei de Responsabilidade das Estatais - 13303/16