



PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de agosto de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para estabelecer a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da Administração Pública elaborarem e implementarem Programa de Integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção nas contratações públicas.



SF/21688.36920-42

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6.

.....
LXI – programa de integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta, aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade.” (NR)

“Art. 11

.....
§ 1º

.....
§ 2º Os órgãos e as entidades da Administração Pública, em todos os entes federados, instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, especialmente aqueles praticados nas contratações públicas, que deverá ser implementado de acordo com os seguintes requisitos:

I - comprometimento e apoio da alta administração, que deverá aprovar e demonstrar apoio visível e inequívoco ao Programa;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os servidores, empregados e colaboradores, incluindo a alta administração, independentemente de cargo ou função exercidos;
 - III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas a fornecedores de bens e prestadores de serviço que firmarem contrato com a Administração, assim como para empresas subcontratadas, instituições garantidoras e terceiros que mantenham qualquer tipo de vínculo contratual com a Administração, observadas suas especificidades, tais como porte, número de empregados ou colaboradores e capacidade organizativa;
 - IV - treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade;
 - V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao Programa de Integridade;
 - VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações do órgão ou entidade;
 - VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros do órgão ou entidade;
 - VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos de contratações públicas, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor privado;
 - IX – unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade, que deverá dispor de autonomia e estrutura para aplicação do Programa de Integridade e fiscalização de seu cumprimento;
 - X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a servidores, empregados, colaboradores e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;
 - XI - medidas disciplinares e sancionatórias em caso de violação do programa de integridade;
 - XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
 - XIII - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, e dos atos de improbidade administrativa estabelecidos na Lei nº 8.429, de 1992.
- § 3º Nos instrumentos convocatórios e nos instrumentos de contrato ou equivalentes, é obrigatória a referência aos padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade mencionados no inciso III do § 2º, cujos signatários, assim como eventuais empresas subcontratadas e instituições garantidoras, deverão declarar expresse consentimento e compromisso de cumprimento;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

§ 4º O Programa de Integridade a que se refere o § 2º deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada órgão ou entidade da Administração Pública.

§ 5º Sem prejuízo da avaliação realizada pelos órgãos de controle externo, caberá aos órgãos de controle interno, ou a outra instância interna definida em regulamento, a atribuição de avaliar, de forma objetiva, a estruturação, a efetiva execução e o monitoramento dos Programas de Integridade dos órgãos e das entidades da Administração Pública, assim como a atuação da unidade mencionada no inciso II do § 2º, devendo-se observar o seguinte:

- a) o alinhamento à estrutura de governança das contratações e ao planejamento estratégico do órgão ou entidade;
- b) o grau de promoção de um ambiente íntegro e confiável;
- c) a quantidade de servidores, funcionários e colaboradores do órgão ou entidade;
- d) a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;
- e) os serviços públicos prestados;
- f) o grau de interação com o setor privado e o vulto e a complexidade das contratações públicas realizadas pelo órgão ou entidade;
- g) demais especificidades relacionadas à atuação do órgão ou entidade.

§ 6º A supervisão e a responsabilidade final quanto ao efetivo cumprimento do Programa de Integridade a que se refere o § 2º caberá à alta administração, que deverá proporcionar condições adequadas para a sua implementação.”
(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As contratações públicas são o instrumento utilizado pelo Estado para adquirir bens e contratar a prestação de serviços e a realização obras que serão





utilizados na consecução das políticas públicas e na manutenção do funcionamento da Administração Pública¹.

As regras da disputa para escolha do particular que será contratado devem seguir estritamente o disposto na legislação, a fim de garantir uma competição isonômica e que resulte na obtenção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração. Contudo, em razão de uma série de fatores — como o montante de valores dispendidos, a insuficiência dos controles existentes e a constante interação entre os setores público e privado —, as contratações públicas são, também, um conhecido meio para desvio de recursos e prática de atos de corrupção.

De acordo com a Controladoria-Geral da União², as licitações e a execução dos contratos administrativos representam situações de risco significativo de ocorrência de fraudes e corrupção. Segundo dados colhidos e analisados pelo *Foreign Bribery Report*, publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE³, a maior parte de casos de suborno são pagos para a obtenção de contratos públicos.

Ainda, levantamento realizado pela *Association of Certified Fraud Examiners – ACFE*⁴ mostra que, entre todos os departamentos de uma organização, o que está mais exposto ao risco de corrupção é o setor de compras (81%). Na Pesquisa Global sobre Crimes Econômicos da *PriceWaterHouseCoopers*⁵, verificou-se que, em 2018, fraude em compras eram o segundo tipo de crime econômico mais comum, entre as 235 (duzentas e trinta e cinco) empresas brasileiras investigadas.

¹ Referência bibliográfica utilizada para a Justificação: Del Cistia Mello, Allan. Programa de Integridade nas contratações públicas: uma análise à luz da legislação dos entes subnacionais e da Lei Federal 14.133/2021. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

² Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/cartilha_anticorruptao.pdf.

³ Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>

⁴ Disponível em: <https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>

⁵ Disponível em: https://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/consultoria-negocios/2020/pesquisa_sobre-fraudes-e-crimes-economicos-2020-pwc-brasil.pdf





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Recentemente, as investigações realizadas pela CPI da Pandemia descortinaram uma série de esquemas e irregularidades nas contratações públicas relacionadas à aquisição de vacinas e de outros insumos e serviços relacionados ao combate à crise de saúde provocada pelo novo coronavírus, envolvendo agentes públicos e privados em busca de benefícios indevidos.

Para evitar que casos como esses continuem a se repetir, é fundamental que o Estado brasileiro avance para a construção de um ambiente ético, íntegro e confiável para a realização das contratações públicas, contribuindo para a redução dos casos de corrupção, para a economia de recursos e, ao fim, para a melhora da própria prestação dos serviços públicos à sociedade.

Imbuída desse espírito, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — a nova Lei de Licitações e Contratos — foi aprovada com disposições que visam a promover a governança das contratações e o aprimoramento das estruturas, processos e controles envolvendo as aquisições públicas.

Dando concretude a esse intento, a Lei disciplinou, em seu art. 25, § 4º, a exigência de que, nos contratos de grande vulto — isto é, aqueles cujo valor estimado da contratação ultrapasse R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) —, os particulares contratados pela Administração comprovem a implementação de um programa de integridade.

Conforme a definição dada pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, o qual regulamenta a Lei Anticorrupção, programa de integridade (também designado como programa de *compliance*) consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A exigência de programa de implementação de programa de integridade pelas empresas contratadas pelo Poder Público não constitui exatamente uma novidade: outros entes subnacionais já haviam disciplinado exigência semelhante, a





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

exemplo do Distrito Federal⁶; dos Estados do Rio de Janeiro⁷, Rio Grande do Sul⁸, Amazonas⁹, Goiás¹⁰, Pernambuco¹¹ e Mato Grosso¹²; e dos Municípios de Vila Velha (ES)¹³, Boa Vista (RR)¹⁴ e Cuiabá (MT)¹⁵.

Contudo, salvo o Executivo federal, por força do disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017¹⁶, observa-se uma incongruência por parte tanto da legislação nacional quanto das normas editadas pelos entes subnacionais: o mesmo Estado que exige que as empresas implementem mecanismos de *compliance* não obriga que seus órgãos e entidades também adotem um programa de integridade próprio.

Se os fornecedores de bens e prestadores de serviços precisam ser éticos e íntegros no seu relacionamento com a Administração Pública, também os agentes públicos necessitam agir da mesma forma, consoante códigos de conduta e estruturas de governança e controle que mitiguem o risco da prática de atos de corrupção e ilícitos, mormente no bojo das contratações públicas.

A constatação acima torna-se ainda mais evidente, ao se considerar que a nova Lei de Licitações e Contratos instituiu procedimentos que aumentam a interação entre os agentes de contratação e os agentes do setor privado¹⁷, como forma de prover maior eficiência, eficácia e efetividade às contratações. Por outro lado,

⁶ Lei Distrital nº 6.112/2018

⁷ Lei Estadual nº 7.753/2017 (Estado do Rio de Janeiro)

⁸ Lei Estadual nº 15.228/2018 (Estado do Rio Grande do Sul)

⁹ Lei Estadual nº 4.730/2018 (Estado do Amazonas)

¹⁰ Lei Estadual nº 20.489/2019 (Estado de Goiás)

¹¹ Lei Estadual nº 16.722/2019 (Estado de Pernambuco)

¹² Lei Estadual nº 11.123/2020 (Estado do Mato Grosso)

¹³ Lei Municipal nº 6.050/2018 (Município de Vila Velha – ES)

¹⁴ Lei Municipal nº 1.928/2018 (Município de Boa Vista – RR)

¹⁵ Lei Municipal nº 6.457/2019 (Município de Cuiabá – MT)

¹⁶ Em seu art. 19, o Decreto nº 9.203/2017 estabelece que “Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção (...)”.

¹⁷ Cita-se, como exemplo, instrumentos como o “estudo técnico preliminar”, elaborado na fase preparatória do certame público, que deve considerar aspectos técnicos e mercadológicos para o planejamento da contratação; assim como a previsão de uma nova modalidade de licitação denominada “diálogo competitivo”, na qual a Administração Pública realiza diálogos com licitantes, com o intuito de desenvolver soluções que atendam às necessidades.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

esse maior contato, sem a adoção de mecanismos adequados, pode aumentar o risco de prática de atos de corrupção.

O Projeto de Lei ora apresentado tem por objetivo suprir essa lacuna e corrigir a aludida distorção: disciplinar a obrigatoriedade de que os órgãos e as entidades da Administração Pública, em todos os entes federados, instituem seus próprios programas de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, especialmente aqueles praticados nas contratações públicas.

Para tanto, requer-se que esse programa de integridade contenha requisitos inspirados naqueles previstos no art. 42 do Decreto nº 8.420/2015, mas adaptados à lógica do setor público, tais como a implementação de canal de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados; treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; análise periódica de riscos; procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos de contratações públicas, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor privado.

Outro desses requisitos é a obrigatoriedade de o programa de integridade prever padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas a fornecedores de bens e prestadores de serviço que firmarem contrato com a Administração, assim como para empresas subcontratadas, instituições garantidoras e terceiros que mantenham qualquer tipo de vínculo contratual com a Administração, observadas suas especificidades, tais como porte, número de empregados ou colaboradores e capacidade organizativa.

A referência a esses padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade será obrigatória nos instrumentos convocatórios e nos instrumentos de contrato ou equivalentes, de forma que os particulares contratados, assim como eventuais empresas subcontratadas e instituições garantidoras, consideradas suas especificidades, declarem expresse consentimento e compromisso de cumprimento.

Espera-se, com isso, que todos aqueles que mantenham vínculo contratual com a Administração — e não apenas as empresas obrigadas a





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

implementar programa de integridade, no caso das contratações de grande vulto — se encontrem cientes das condutas éticas esperadas no trato com o setor público, encontrando-se sujeitas a medidas sancionatórias em caso de descumprimento.

Sem desconsiderar as diferentes realidades de cada órgão ou entidade da Administração Pública, estabelece-se que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais de suas atividades.

A incumbência de avaliar, de forma objetiva, a estruturação, a efetiva execução e o monitoramento dos programas de integridade caberá aos órgãos de controle interno, ou a outra instância interna definida em regulamento (como é o caso dos órgãos que compõem o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo federal, previsto no Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021).

Tal atividade de avaliação, realizada sem prejuízo daquela exercida pelos órgãos de controle externo, deverá levar em conta aspectos como o alinhamento à estrutura de governança das contratações e ao planejamento estratégico do órgão ou entidade; a quantidade de servidores, funcionários e colaboradores; e o grau de interação com o setor privado e o vulto e a complexidade das contratações públicas realizadas.

Em concordância com o texto atualmente disposto no parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, a supervisão e a responsabilidade final quanto ao efetivo cumprimento do programa de integridade caberá à alta administração, que deverá proporcionar condições adequadas para a sua implementação.

Cientes da importância do tema para o País, contamos com o apoio dos Nobres Pares para a aprovação tempestiva do presente projeto.

Sala das Sessões,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Senador RANDOLFE RODRIGUES

REDE/AP



SF/21688.36920-42