

## PROJETO DE LEI N° , DE 2023

Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em organizações da sociedade civil de interesse público, organizações sociais e demais organizações da sociedade civil definidas no inciso I do art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que celebrem contrato, convênio ou instrumentos congêneres com as Administrações Públicas diretas, indiretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as organizações da sociedade civil de interesse público, organizações sociais e demais organizações da sociedade civil definidas no inciso I do art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que celebrem contrato, convênio ou instrumentos congêneres com as Administrações Públicas diretas, indiretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – com valor igual ou superior a R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais); ou

II – com prazo igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º O valor previsto no inciso I do *caput* será atualizado anualmente, pelo Poder Executivo da União, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 2º Para os fins desta Lei, organização não-governamental significa, individual ou coletivamente, organização da sociedade civil de interesse público, organização social e demais organizações da sociedade civil definidas no inciso I do art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

§ 3º As disposições desta Lei aplicam-se também às organizações não-governamentais cuja soma dos contratos, convênios e instrumentos congêneres firmados com a Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional do ente federado atingir o montante definido no inciso I do *caput*, atualizado na forma do § 1º.

**Art. 2º** A obrigatoriedade da implementação do Programa de Integridade tem por objetivo:

I – proteger a administração pública dos atos lesivos que resultem em prejuízos financeiros causados por irregularidades, desvios de ética e de conduta e fraudes contratuais;

II – obter melhores desempenhos e garantir qualidade nas relações contratuais;

III – garantir a execução dos contratos em conformidade com a Lei e regulamentos pertinentes a cada atividade contratada;

IV – reduzir os riscos inerentes aos contratos e demais instrumentos jurídicos, provendo maior segurança e transparência na sua consecução.

**Art. 3º** O Programa de Integridade consiste, no âmbito da organização não-governamental, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a terceiros, com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública.

*Parágrafo único.* O Programa de Integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos

atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando a garantir a sua efetividade.

**Art. 4º** O Programa de Integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I – comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, caso aplicável, evidenciados pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III – padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidos, quando necessários, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

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 refletem de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII – controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

VIII – procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícito no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX – independência, estrutura e autoridade da instância responsável pela aplicação do Programa de Integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X – canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;

XI – medidas disciplinares 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 – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV – verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações estatutárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV – 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 Federal nº 12.846 de 2013; e

XVI – ações comprovadas de promoção da cultura ética e de integridade por meio de palestras, seminários, workshops, debates e eventos da mesma natureza.

*Parágrafo único.* Compete ao chefe do poder a que pertence o órgão da administração direta ou à autoridade máxima da entidade da administração indireta, autárquica ou fundacional definir o órgão ou entidade que exercerá a fiscalização das disposições desta Lei.

**Art. 5º** Cabe ao órgão ou entidade fiscalizadora:

I – fiscalizar o Programa de Integridade quanto à sua implementação tempestiva, efetiva e conformidade legal;

II – registrar e informar à autoridade competente quando da não implementação do Programa de Integridade ou da sua implementação fora do prazo estabelecido; e

III – estabelecer novo prazo para cumprimento do referido no inciso II, quando for o caso.

§ 1º A fiscalização do Programa de Integridade é realizada mediante critério da dupla vista, sendo a primeira voltada prioritariamente para orientações quanto ao saneamento de eventuais desconformidades levantadas, e a segunda destinada à aplicação de penalidades.

§ 2º O disposto no § 1º não se aplica às hipóteses de intempestividade na implementação do Programa e de constatação de situações de elevado grau de risco que, a critério do órgão ou entidade fiscalizadora, requeira providências imediatas.

**Art. 6º** Caso a organização não-governamental não possua Programa de Integridade conforme previsto nesta Lei, deverá implementá-lo em até 120 (cento e vinte) dias da data de celebração do instrumento formalizador do contrato, convênio ou instrumento congêneres que a tenha enquadrado nas disposições do art. 1º.

*Parágrafo único.* Os custos incorridos para a implementação do Programa de Integridade correrão exclusivamente à conta da organização não-governamental, não sendo admitido o seu ressarcimento pela administração pública.

**Art. 7º** Pelo descumprimento do disposto nesta Lei, o órgão ou a entidade aplicará à organização não-governamental multa diária de 0,05% (cinco centésimos por cento) do valor do instrumento que formalizou o contrato, convênio ou instrumento congêneres, limitada a 10% (dez por cento).

§ 1º O não pagamento da multa ensejará a inscrição em dívida ativa e permitirá que o órgão ou a entidade rescinda unilateralmente o contrato, convênio ou instrumento congênere.

§ 2º O cumprimento da exigência da implementação do Programa de Integridade não implicará perdão ou resarcimento de multa aplicada.

**Art. 8º** A multa referida no art. 7º é devida à:

I – unidade federada respectiva, quando aplicada por órgão da administração direta;

II – entidade da administração indireta, autárquica ou fundacional que a aplicou.

**Art. 9º** Na hipótese de aplicação do art. 7º à organização não-governamental, tendo o órgão ou entidade da administração pública decidido manter o contrato, convênio ou instrumento congênere, a organização não-governamental multada ficará também impedida, até que regularize a sua situação, de celebrar novo contrato, convênio ou instrumento congênere com a administração pública de todos os entes federados.

**Art. 10.** A aplicação de sanção prevista nesta Lei exige a instauração de processo administrativo em que se garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa.

**Art. 11.** Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão.

*Parágrafo único.* São atribuídas à sucessora a responsabilidade pelo cumprimento das exigências previstas nesta Lei e as sanções previstas nos termos dos arts. 7º, 8º e 9º.

**Art. 12.** A pessoa jurídica que possua Programa de Integridade nos termos desta Lei deve informar essa circunstância no momento da

formalização do contrato, convênio ou instrumento congêneres com órgão ou entidade da administração pública.

**Art. 13.** Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

## JUSTIFICAÇÃO

O conceito de organização não-governamental (ONG) não é pacífico. Convencionou-se a designar de “terceiro setor” as entidades não estatais sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades de interesse público, composto por organizações privadas comprometidas com a realização de interesses coletivos.

De acordo com Andréa Koury Menescal, o termo ONG originou-se na Organização das Nações Unidas (ONU) – a partir da denominação inglesa *non-governmental organizations (NGO)* –, para se referir a organizações supranacionais e internacionais. Todavia, essa definição mostrou-se insuficiente para caracterizar as organizações que passaram a atuar frequentemente nos contextos nacionais.

Entretanto, cinco características podem ser elencadas para conceituar as ONGs: 1) são entidades formalmente instituídas e que desfrutam de grande autonomia em relação ao Estado; 2) são instituições sem fins lucrativos; 3) possuem como objetivo principal prestar algum tipo de serviço público ou de interesse público; 4) são organizações que atuam em esferas nas quais há omissão do Estado ou a sua ação é sentida como incompleta ou deficiente; e 5) o recrutamento de seus membros, ou de pelo menos boa parte deles, ocorre na base do voluntariado.

Essas organizações, ainda que se dediquem ao bem comum e que guardem em sua missão e propósito valores como a integridade, ética e transparência, não estão livres dos riscos das práticas de irregularidades cometidas por colaboradores ou representantes legais. Destarte, a legislação pátria procurou normatizar diferentes tipos de organizações que podem ser consideradas ONGs.

A Lei nº 9.637, de 1998, criou a figura da Organização Social (OS). Por definição legal essa organização é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares para desempenho de serviços sociais não exclusivos do Estado, que independe de concessão ou permissão de serviço público, com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de Contrato de Gestão.

A OS é, em verdade, uma titulação conferida a entes privados sem fins lucrativos, que atuam em uma das áreas constantes do art. 1º, da Lei nº 9.637, de 1998. Conforme a previsão legal, poderá qualificar-se a firmar Contrato de Gestão com órgão da Administração Pública direta. A OS se sujeita a um conjunto de normas que asseguram, por exemplo, a possibilidade de utilização precária de bens públicos, a cessão de pessoal com ônus para origem e o recebimento de recursos públicos. Além disso, sujeita-se ao controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Administração Pública. Assim sendo, não se trata de delegação de atividade pública, mas de atividade privada com incentivo do Poder Público.

A Lei nº 9.790, de 1999, previu a criação de outra figura, no caso, a Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), objetivando fomentar atividade particular de interesse público. O novo instituto legal oportunizou a cooperação pública às iniciativas particulares que satisfaçam demandas sociais, sem qualquer renúncia estatal ao dever de prestar serviços públicos.

A diferença entre a OS e OSCIP é que a qualificação de uma entidade como OSCIP é ato vinculado. Consequentemente, preenchidos os requisitos legais constantes da Lei nº 9.790, de 1990, arts. 3º e 4º, a entidade requerente terá direito subjetivo à qualificação. Outra diferença entre a OS e OSCIP é a finalidade de sua instituição. Objetivo da OSCIP é viabilizar o fomento da atividade particular de interesse público. A intenção da lei é de viabilizar a cooperação pública às iniciativas particulares voltadas ao atendimento de demandas sociais, sem a renúncia do dever estatal de prestar o serviço público. Diferentemente, o objetivo da OS é a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos.

A Lei 13.019, de 2014, alterada antes da sua entrada em vigor pela Lei nº 13.204, de 2015, estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; definindo diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Mesmo com o intuito de regulamentar as relações dessas organizações com o Estado, foi possível verificar que a percepção das autoridades públicas de que as ONGs poderiam prestar serviços a setores da sociedade, com maior agilidade e eficiência, levou a uma atitude de favorecimento de repasses de vultosos recursos financeiros públicos a essas entidades. Levou também a acusações de irregularidades na aplicação desses recursos.

Nesse sentido, a observância de regras, leis, regulamentos e normas, através da criação e manutenção de controles internos confiáveis, análise de riscos, auditoria e monitoramento contínuo dos processos financeiros e administrativos, bem como a adoção de padrões de conduta adequados, torna-se o grande desafio para a sustentabilidade dessa relação entre as ONGs e o Estado.

Assim, a estruturação obrigatória de Programas de Integridade nessas organizações significa desenvolver um conjunto de mecanismos e procedimentos internos, incluindo política e outros instrumentos que possibilitem a atuação da organização nos termos da legislação vigente e conforme parâmetros de integridade que estimulem a realização de auditorias e incentivem a denúncia de irregularidades, pautados em elevados padrões de boa condutada e governança corporativa.

A área de integridade (comumente identificada pela palavra da língua inglesa *compliance*) no Brasil ganhou contornos jurídicos com o advento da Lei nº 12.846, de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, bem como de seu decreto regulamentador mais recente, o de nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

Como qualquer pessoa jurídica, as ONGs também devem ter procedimentos e controles internos robustos, baseados nas melhores práticas nacionais e internacionais, a fim de evitar irregularidades e ilícitos – principalmente por lidarem com recursos públicos. Observa-se, portanto, que a exigência de adoção de Programa de Integridade às ONGs mostra-se um caminho inexorável no plano legal.

Com a intenção de promover a adoção de Programa de Integridade nas ONGs, estamos apresentando este Projeto de Lei, instituindo a obrigatoriedade de sua implementação por todas as organizações da sociedade civil, organizações da sociedade civil de interesse público e demais organizações da sociedade civil definidas no inciso I do art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que celebrem contrato, convênio ou instrumentos congêneres com as Administrações Públicas diretas, indiretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com valor global igual ou superior a R\$ 2,5 milhões, bem assim para aquelas que formalizarem tais avenças com prazo igual ou superior a cento e oitenta dias.

A proposição expressa a relevância da utilização e do aprimoramento dos elementos básicos de um Programa de Integridade para melhor aplicabilidade e transparência de recursos públicos provenientes desta relação.

Por todos esses motivos, submetemos este Projeto de Lei ao escrutínio dos eminentes Pares, solicitando-lhes a devida atenção para encaminhar o seu aperfeiçoamento e aprovação por esta Casa do Congresso Nacional.

Sala das Sessões,

Senador PLÍNIO VALÉRIO