PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 010 /2022

EMENTA: "Dispõe sobre a adoção de medidas de prevenção à corrupção e mau uso dos recursos públicos na contratação de empresas pela Administração Pública Municipal."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Esta Lei Complementar dispõe sobre a adoção de medidas preventivas contra a corrupção e mau uso dos recursos públicos na contratação de empresas pelos órgãos da Administração Pública Municipal para execução de obras, serviços, compras, alienações e locações.

Art. 2º. – Ficam impedidas de participar em licitações e celebrar contratos de qualquer modalidade com o poder público as empresas e congêneres, definidos no art. 1º, Parágrafo Único, da Lei Federal n° 12.846, de 1º de agosto de 2013, que:

I - tenham sido vencedoras de pregões presenciais e/ou remotos (online), convites ou contratos de qualquer gênero, no âmbito do Município e, tendo recebido pagamentos por parte da Administração Pública Municipal, não cumpriram com os contratos estabelecidos;

II - tenham processos criminais com trânsito em julgado condenatório por tráfico de influência, impedimento, perturbação, fraude de concorrência, formação de quadrilha, bem como quaisquer outros crimes relacionados à má utilização de recursos públicos ou que não atendam aos princípios de probidade e retidão de conduta administrativa ou aos definidos através do art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 2013.

§ 1°. As proibições estendem-se àquelas empresas cujos sócios detenham participação acionária em outras empresas que estejam enquadradas nas situações previstas neste artigo.

§ 2º. As empresas envolvidas em qualquer crime citado nesta Lei Complementar, na hipótese de contratos administrativos em vigência, deverão cumprir efetivamente o tempo de contrato restante, ficando vedada a renovação do contrato após o cumprimento do serviço.

§ 3º. Ficam permitidas as participações e contratações de empresas que tenham tido trânsito julgado absolutório em processos que envolvam as situações previstas neste artigo.

§ 4º. O sócio ou proprietário de empresa condenada somente poderá participar novamente de licitações ou celebrar contrato com a Administração Pública Municipal mediante a apresentação de comprovante de certidão negativa cível e criminal.

Art. 3º. – A Administração Pública Municipal poderá disciplinar como critério de desempate em certames licitatórios a preferência pela contratação de empresas que adotem efetivos programas de integridade em sua estrutura interna, tendo como objetivo prevenir e evitar no momento de execução do contrato:

I - desvio de verbas públicas;

II - fraudes contra a Administração Pública;

III - atos de improbidade administrativa;

IV - atos atentatórios à boa execução do objeto a ser adjudicado no certame licitatório;

V - ofensa aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme art. 37, *caput*, da Constituição Federal; e

VI - quaisquer atos que prejudiquem ou obstem à persecução do interesse público.

Parágrafo Único. A cláusula de desempate deverá ser incluída no edital de licitação, a contar da regulamentação desta Lei, e será aplicada sempre, sem que haja qualquer cerceamento à competitividade do certame.

Art. 4º. – Para fins da correta aplicação do art. 3º da presente Lei Complementar, considera-se efetivo o programa de integridade que contar com pelo menos os seguintes requisitos:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos quando aplicável, evidenciados pelo apoio visível e inequívoco ao programa, tendo a alta direção realizado no mínimo uma comunicação expressa a todos os empregados ao longo dos últimos doze meses;

II - existência de padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos, com exigência de que cada empregado tenha formalmente expressado ou reafirmado seu conhecimento sobre o código de ética da pessoa jurídica em data não superior a doze meses;

III - extensão dos padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados, devendo o código de ética da pessoa jurídica estar disponível no seu portal na rede mundial de computadores;

IV - treinamentos periódicos sobre o Programa de Integridade disponível a todos os empregados, devendo, no mínimo, ser realizado anualmente;

V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao Programa de Integridade, devendo ser realizado ou revisado, no mínimo, anualmente;

VI - disponibilidade de canais para denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé, devendo os empregados receber treinamento, no mínimo, anual para assegurar o amplo conhecimento e divulgação do respectivo canal;

VII - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VIII - existência de controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

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

devendo o último treinamento ter sido realizado nos últimos doze meses e disponibilizado a todos os empregados;

X - independência hierárquica absoluta, estrutura e autoridade da instância responsável pela aplicação do Programa de Integridade e fiscalização de seu cumprimento;

XI - previsão de medidas disciplinares em caso de violação do Programa de Integridade, devendo haver treinamento anual para todos os empregados que contemplem esclarecimentos sobre esse item;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados, devendo todos os empregados serem treinados no mínimo anualmente;

XIII - diligências apropriadas para contratação e supervisão de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - a garantia de que a Administração Pública Municipal e seus órgãos de controle poderão acompanhar, a qualquer momento, os processos de fusões, as aquisições e reestruturações societárias das empresas licitantes e suas controladas, controladoras ou coligadas;

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 1º de agosto de 2013, autorizando expressamente a fiscalização do mesmo pela Administração Pública Municipal e/ou seus órgãos de controle; e

XVI - ações comprovadas de promoção da cultura ética e de integridade, pela pessoa jurídica ou seus representantes legais, por meio de palestras, seminários, debates e eventos da mesma natureza.

§ 1°. O edital de licitação deverá prever item específico que regule a apresentação de relatório e/ou comprovantes que atestem o cumprimento de cada um dos incisos do presente artigo, os quais serão entregues em envelope específico e abertos na primeira sessão pública, preferencialmente em conjunto com o envelope da habilitação, a fim de que a comissão de licitação possa comprovar tanto a habilitação absoluta da pessoa jurídica

quanto a efetividade de seu programa de integridade, para que os licitantes possam ter assegurada a preferência definida nesta Lei Complementar.

§ 2°. O Presidente da comissão de licitação poderá, a qualquer momento do processo de licitação, até a adjudicação de seu objeto, realizar diligências para comprovar a efetividade do Programa de Integridade da pessoa jurídica licitante ou para solicitar esclarecimentos de qualquer dos comprovantes apresentados.

§ 3°. Do ato da comissão de licitação que ateste ou não a efetividade do Programa de Integridade caberá recurso, no prazo de cinco dias úteis, o qual poderá ser impetrado tanto pela empresa interessada, quanto pelos demais licitantes.

§ 4°. Para cumprimento do disposto no inciso VIII, ao final de cada exercício fiscal, a pessoa jurídica contratante deverá emitir relatório financeiro do contrato e encaminhar por ofício ao Órgão da Administração Pública Municipal contratante, sob pena de incorrer em descumprimento contratual.

§ 5°. Para cumprimento do disposto no inciso XIII, todos os terceiros devem assinar ou formalmente acordar com cláusula na qual declaram conhecer e respeitar o Programa de Integridade da pessoa jurídica.

Art. 5°. – Esta Lei não prejudicará os benefícios às micro e pequenas empresas previstos nos artigos. 44 e 45 da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 6°. – O Poder Executivo regulamentará a presente Lei Complementar no que couber e for necessário à sua efetiva aplicação.

Art. 7°. – Esta Lei Complementar entra em vigor em noventa dias após a data de sua publicação.

Sala das Sessões, 27 de março de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

Com as ondas de corrupção que ocorreram no mundo, principalmente no Brasil, nas últimas décadas, viu-se a necessidade de mecanismos que estancassem ou reduzissem a corrupção.

Desenvolveram-se vários métodos de busca de uma melhor gestão e redução de custos acompanhado de diminuição de corrupção, dentre eles gestão de riscos, gestão de contratos etc.

Assim sendo, o controle nos procedimentos administrativos, através de regras internas e externas, é fundamental para a redução da corrupção, criando assim um ambiente favorável para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade com eficiência para o cidadão.

Neste contexto, o *Compliance* surge como um sistema, de regras internas e externas, que tem se mostrado eficaz ao redor do mundo no combate a corrupção e melhoria dos serviços públicos.

O programa de *Compliance* proposto resulta: em redução da corrupção, melhor chance de entrega de serviços no prazo, no custo e na qualidade esperada; redução de surpresas, crises e "apagar incêndios"; aumento de chances de sucesso de Programas e Projetos da Instituição, além de maior transparência e eficiência.

É essencial então a implantação de *Compliance* na Administração Pública, principalmente no que se refere à comunicação, publicidade, tendo como escopo a introdução e sistematização de práticas relacionadas ao *Compliance*, combate à fraude e a corrupção, e sua adoção pelos servidores da Administração Pública e sua importância para a Instituição como um programa de melhoria e inovação administrativa.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 foi ratificada pelo Brasil através do Decreto 5.687/065. A finalidade da presente Convenção é promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficazmente e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar à cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

A proposição é mais um marco para a efetiva implementação efetiva da *Compliance* no âmbito do município de Rio das Ostras e uma Administração Pública gerencia, de resultados, sendo um dentre várias outros atos normativos essenciais para que se concretize uma Administração Pública cada vez mais participativa e voltada aos cidadãos como sinônimo de uma Administração Pública eficaz e transparente, verdadeiramente gerencial.

Feito o esclarecimento acerca do conteúdo vale dizer que é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do

tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

O Programa que se pretende implementar por meio deste Projeto já consiste em Leis municipais advindas de iniciativas de parlamentares em vários municípios do Brasil, valendo destacar a recentíssima Lei Complementar n° 242/2022 do Município do Rio de Janeiro/RJ, marco normativo acerca do tema no estado do Rio de Janeiro.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas voltadas à transparência, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema e é este o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal no tocante à ausência de reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo quanto à publicidade da atos, matérias e informações do Poder Público em geral, como se vê pela ementa abaixo transcrita:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam

sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). 2. Norma de reprodução de dispositivo constitucional, que se aplica genericamente à Administração Pública, podendo obrigar apenas um dos Poderes do Estado sem implicação de dispensa dos demais. 3. Preceito que veda "toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo" (§ 2º do artigo 1º), capaz de gerar perplexidade na sua aplicação prática. (...). Cautelar deferida em parte. Suspensão da vigência do § 2º do artigo 1º; do artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e incisos, da Lei 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul." (ADI 2.472-MC/RS, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Maurício Correa, j. em 13/03/2002; grifou-se).

*-

"Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do terceiro setor. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade. Precedente. 1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados (Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inviável o conhecimento do recurso pela alínea 'c' do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes. 2. Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da

> Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo (ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, *caput*, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. 3. Agravo regimental não provido." (AgRg no RE n° 613.481, Min. (a) Rel. (a) DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/02/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-070. DIVULG 08-04-2014, PUBLIC 09-04-2014. Supremo Tribunal Federal; grifou-se).

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 27 de março de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador