# PROJETO DE LEI Nº 106/2021

**EMENTA:** "Institui a Política de Promoção de Integridade e *Compliance* do Município de Rio das Ostras."

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 EU PROMULGO, o seguinte:

**LEI:**

Capítulo I
Disposições Preliminares

**Art. 1º. –** Fica instituída a Política de Promoção de Integridade e *Compliance* no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Rio das Ostras.

§ 1º. O estabelecimento da Política de Promoção de Integridade e *Compliance* da Administração Pública expressa o comprometimento do município com o combate à corrupção em todas as formas e contextos bem como com a integridade, a transparência pública e o controle social.

§ 2º. A Política de Promoção de Integridade e *Compliance* da Administração Pública deve ser concebida e implementada de acordo com o perfil e os riscos específicos de cada órgão ou entidade pública municipal, assim como as medidas de proteção nela estabelecidas.

§ 3º. Poderá ser estendida a Política de Promoção de Integridade e *Compliance* do Município de Rio das Ostras às pessoas jurídicas de direito privado, algo que poderá ser regulamentado por ato de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que vierem a contratar com a Administração Pública Municipal, de modo a garantir a qualidade e a execução das contratações públicas, conforme a Lei Federal nº 12.846/2013, o Decreto Federal nº 8.420/2015 e a Lei Federal n° 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).

**Art. 2°. –** Para fins desta Lei, considera-se:

I - Política de Promoção de Integridade e *Compliance*: o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e correção de

práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;

II - risco de integridade: a vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;

III - plano de integridade: o documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser efetivadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir as ocorrências de quebra de integridade;

IV - fatores de risco: os motivos e as circunstâncias que podem incentivar, causar e/ou permitir condutas que afrontem a integridade da conduta;

V - agente público: todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da Administração Pública Direta e Indireta Municipal.

## Capítulo II
## Objetivos

**Art. 3°. –** São objetivos da Política de Promoção de Integridade e *Compliance* da Administração Pública:

I - instituir o Plano de Integridade e *Compliance* nos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta;

II - proteger a Administração Pública municipal dos atos lesivos que resultem em prejuízos causados por irregularidades, desvios de ética e de conduta e fraudes contratuais;

III - assegurar a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis;

IV - reduzir os riscos inerentes à gestão, provendo maior segurança e transparência em sua execução;

V - fortalecer o Sistema de Controle Interno, por meio de aprimoramento dos instrumentos de *accountability* e *compliance*, princípios estes correlatos a todos os demais princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil;

VI - obter melhores desempenhos dos órgãos e entidades, aprimorando a qualidade dos gastos públicos;

VII - aperfeiçoar a estrutura de governança pública, riscos e controles da Administração Pública municipal;

VIII - fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão pública;

IX - estimular o comportamento íntegro e probo dos servidores públicos municipais; e

X - assegurar que sejam atendidos, pelas diversas áreas da organização, os requerimentos e as solicitações de órgãos reguladores de controle.

## Capítulo III
## Eixos

**Art. 4°. –** O Plano de Integridade e *Compliance* consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, e poderá considerar os seguintes eixos:

I - incorporação de padrões elevados de conduta pelos agentes públicos;

II - análise de maturidade e gerenciamento dos riscos e fortalecimento dos controles; e

III - estratégias de transparência, controles de efetividade das políticas públicas e participação social.

§ 1º. A instituição, as etapas e as fases de implementação do Plano de Integridade e *Compliance* serão estruturadas por ato do Chefe do Poder Executivo e devem ser coordenadas com o objetivo de garantir uma atuação inteligente e harmônica da Administração Pública na condução das ações relacionadas ao Plano.

§ 2º. Os mecanismos estabelecidos nesta Lei visam proteger os órgãos e as entidades desta municipalidade, bem como impor aos agentes públicos o compromisso com a ética, o respeito, a integridade e a eficiência na prestação do serviço público.

§ 3º. As diretrizes do Plano de Integridade e *Compliance* aqui estabelecidas poderão ser aprimoradas pelo Poder Executivo, caso assim entenda necessário.

**Art. 5°.** – São partes integrantes do Plano de Integridade, no mínimo:

I - objetivos do Plano;

II - identificação e classificação dos riscos;

III - monitoramento, atualização e avaliação do Plano; e

IV - atribuições e responsabilidades.

**Art. 6°.** – O Plano de Integridade deverá ser divulgado internamente, para ciência e cumprimento pelos agentes públicos envolvidos, no Portal da Transparência do Poder Executivo e do Poder Legislativo e, se houver, nos respectivos sítios eletrônicos dos órgãos e das entidades.

§ 1º. O Plano de Integridade poderá ser revisado a qualquer tempo visando ao seu aprimoramento e à melhoria dos resultados esperados.

§ 2º. Os agentes públicos mencionados no caput deste artigo poderão apresentar sugestões para o aprimoramento das ações contidas no Plano de Integridade.

**Art. 7°.** – A partir da concepção do Plano de Integridade, deverão ser concebidos os requisitos, como medidas de mitigação dos riscos identificados, bem como a matriz de responsabilidade dos riscos.

§ 1°. Todo e qualquer procedimento de controle e de boas práticas deve ser documentado pela instituição.

§ 2°. Poderá ser criado órgão ou comitê específico no âmbito dos Poderes municipais com a finalidade de assegurar a efetividade das ações de *Compliance*.

Capítulo IV
Disposições Finais

**Art. 8°.** – Todos os mecanismos estabelecidos na presente Lei, quando efetivamente implementados, trarão como consequência a proteção da instituição, bem como o reconhecimento de que os agentes envolvidos estão comprometidos com a ética, o respeito, a integridade, a transparência e a eficiência na prestação do serviço público.

**Art. 9°.** – No desempenho das atividades e procedimentos relacionados ao Plano de Integridade e *Compliance*, todos os agentes públicos e políticos devem engajar-se, disseminar e demonstrar efetivo alinhamento e compromisso com os princípios e valores do Plano, em todas as suas atitudes diárias.

**Art. 10.** – As despesas relativas à execução desta Lei serão decorrentes das dotações orçamentárias próprias, podendo eventualmente ser suplementadas caso haja necessidade.

**Art. 11.** – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2021.

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 um pontapé inicial para a implementação efetiva da *Compliance* no âmbito do município de Rio das Ostras, 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 Lei n° 3.346/2020 do Município de Niterói/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, 15 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador