

PROJETO DE LEI Nº 0425 / 2018

Institui o Sistema de Compliance do Município de Fortaleza, na forma que indica.



**A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA DECRETA:**

**Art. 1º** Fica estabelecida a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as empresas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada com a Administração Pública do Município de Fortaleza, em todas as esferas de Poder, cujos limites de valor sejam iguais ou superiores aos da licitação na modalidade concorrência prevista no art. 23, I, "c" e II, "c" da lei 8666/93 e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 dias.

**§1º.** Os valores estabelecidos no caput são atualizados em conformidade com os parâmetros fixados na Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na legislação superveniente.

**§2º.** Excluem-se da obrigação prevista nesta lei as pequenas e microempresas, assim definidas por lei.

**Art. 2º** Aplica-se o disposto nesta Lei:

I - às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer:

- a) fundações;
  - b) associações civis;
  - c) sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou direito, ainda que temporariamente;
- II - aos contratos em vigor com prazo de duração superior a 12 meses;



## Câmara Municipal de Fortaleza

---

III - a todos os contratos celebrados com ou sem dispensa de processo licitatório, desde que atendidos os critérios de valor estabelecidos no caput do art. 1º.

**Art. 3º** A exigência da implantação do Programa de Integridade tem por objetivo:

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

II - garantir a execução dos contratos em conformidade com a lei e com os regulamentos pertinentes a cada atividade contratada;

III - reduzir os riscos inerentes aos contratos, provendo maior segurança e transparência em sua consecução;

IV - obter melhores desempenhos e garantir a qualidade nas relações contratuais.

**Art. 4º** O Programa de Integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, controle e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o 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 os 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. 5º** A implantação do Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica se dá no prazo de 180 dias corridos, a partir da data de celebração do contrato ou da publicação desta Lei na hipótese do art. 2º, II.

**Parágrafo único.** Para efetiva implantação do Programa de Integridade, os custos ou despesas resultantes correm à conta da empresa contratada, não cabendo ao órgão contratante o seu ressarcimento.

**Art. 6º** O Programa de Integridade é avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:





## Câmara Municipal de Fortaleza

---

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, quando aplicado, 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 necessário, 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 reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
- VIII - 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;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância responsável pela aplicação do Programa de Integridade e fiscalização de seu cumprimento;
- X - existência de canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante 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;



## Câmara Municipal de Fortaleza

---

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

XV - monitoramento contínuo do Programa de Integridade, visando a seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

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

XVII - a existência de departamento jurídico próprio ou contrato com escritório de advocacia destinado especificamente à instituição, ao aprimoramento, ao acompanhamento e à fiscalização da aplicação do programa de integridade da empresa.

**§ 1º** Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, são considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, tais como:

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;

II - a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias e setores;

III - a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;

IV - o setor do mercado em que atua;

V - as regiões em que atua, direta ou indiretamente;

VI - o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;

VII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico;

VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

**§ 2º** Na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, são reduzidas as formalidades dos parâmetros previstos neste artigo, não se exigindo especificamente os incisos III, IX, XIII e XIV e XVII do caput.

**Art. 7º** Para que o Programa de Integridade seja avaliado, a pessoa jurídica deve apresentar relatório de perfil e relatório de conformidade do Programa, nos moldes daqueles regulados pela Lei federal nº 12.846, de 2013, pelo Decreto federal nº 8.420, de 18 de março de 2015, e pela legislação municipal correlata superveniente, no que for aplicável.





## Câmara Municipal de Fortaleza

---

§ 1º A pessoa jurídica deve comprovar suas alegações e zelar pela completeza, clareza e organização das informações prestadas.

§ 2º A comprovação pode abranger documentos oficiais, correios eletrônicos, cartas, declarações, correspondências, memorandos, atas de reunião, relatórios, manuais, imagens capturadas da tela de computador, gravações audiovisuais e sonoras, fotografias, ordens de compra, notas fiscais, registros contábeis ou outros documentos, preferencialmente em meio digital.

§ 3º A autoridade responsável pode realizar entrevistas e solicitar novos documentos para fins da avaliação de que trata o caput.

§ 4º O Programa de Integridade que seja meramente formal e que se mostre absolutamente ineficaz para mitigar o risco de ocorrência de atos lesivos previstos na Lei federal nº 12.846, de 2013, não é considerado para fins de cumprimento desta Lei.

**Art. 8º** Pelo descumprimento da exigência prevista nesta Lei, a Administração Pública do Municipal, em cada esfera de Poder, aplica à empresa contratada multa de 0,1%, por dia, incidente sobre o valor atualizado do contrato.

§ 1º O montante correspondente à soma dos valores básicos da multa moratória é limitado a 10% do valor do contrato.

§ 2º O cumprimento da exigência estabelecida nesta Lei, mediante atestado da autoridade pública da existência e aplicação do Programa de Integridade, faz cessar a aplicação da multa.

§ 3º O cumprimento extemporâneo da exigência da implantação não implica indébito da multa aplicada.

§ 4º A multa definida no caput não exclui a incidência e a exigibilidade do cumprimento das obrigações fiscais no âmbito do Município de Fortaleza.

**Art. 9º** Fica determinado que a multa definida no art. 8º está vinculada ao contrato, não podendo ter sua obrigação transferida, tampouco seu valor deduzido em outra relação de qualquer natureza.

**Art. 10.** O não cumprimento da obrigação implica inscrição da multa em dívida ativa da pessoa jurídica sancionadora e justa causa para rescisão contratual, com incidência cumulativa de cláusula penal e impossibilidade de contratação da empresa com a Administração Pública, de qualquer esfera de Poder, pelo período de 2 anos



## Câmara Municipal de Fortaleza

---

ou até a efetiva comprovação de implantação e aplicação do Programa de Integridade.

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

§ 1º A sucessora se responsabiliza pelo cumprimento da exigência na forma desta Lei.

§ 2º As sanções descritas nos arts. 8º e 10 desta Lei são atribuídas à sucessora.

**Art. 12.** A empresa que possua o Programa de Integridade implantado deve apresentar, no momento da contratação, declaração informando a sua existência nos termos do art. 7º desta Lei.

**Art. 13.** Cabe ao gestor de contrato, no âmbito da Administração Pública de cada esfera de Poder, sem prejuízo de suas demais atividades ordinárias, as seguintes atribuições:

I - fiscalizar a implantação do Programa de Integridade, garantindo a aplicabilidade da lei;

II - informar ao ordenador de despesas sobre o não cumprimento da exigência na forma do art. 5º desta Lei;

III - informar ao ordenador de despesas sobre o cumprimento da exigência fora do prazo definido no art. 5º desta Lei.

§ 1º Na hipótese de não haver a função do gestor de contrato, ao fiscal de contrato, sem prejuízo de suas demais atividades ordinárias, são atribuídas as funções relacionadas neste artigo.

§ 2º As ações e as deliberações do gestor de contrato não podem implicar interferência na gestão das empresas nem ingerência nas suas competências e devem ater-se à responsabilidade de aferir o cumprimento do disposto nesta Lei, o que se dá mediante prova documental emitida pela empresa, comprovando a implantação do Programa de Integridade na forma do art. 7º.

**Art. 14.** Cabe a cada esfera de Poder do Município de Fortaleza fazer constar nos editais licitatórios e nos instrumentos contratuais a aplicabilidade desta Lei.



**Câmara Municipal de Fortaleza**

---

**Art. 15.** Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após sua publicação.

**DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, EM**  
\_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2018.

---

**ODÉCIO CARNEIRO - SOLIDARIEDADE**  
**Vereador de Fortaleza**



## JUSTIFICATIVA

### - DA CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSITURA

- Constitucionalidade Nomodinâmica Subjetiva:

De início, vale-se ressaltar que na sistemática jurídica brasileira o controle de constitucionalidade se exerce de forma concreta ou em abstrato, nos moldes que retomam as construções da doutrina constitucional americana e austríaca. Barros sintetiza: "O modelo de jurisdição brasileira se forma a partir da junção desses dois parâmetros: há um tribunal constitucional responsável pela análise em abstrato das normas constitucionais, com decisões dotadas de eficácia erga omnes e vinculantes, ao passo que, também é atribuído a todo juiz e tribunal o poder de declarar a inconstitucionalidade das leis nos casos concretos". (2017, p 25)

Nesse sentido, a Constituição Federativa **Brasileira atribui a iniciativa da função de legislar de forma típica ao Poder Legislativo**, o que pressupõe que a este Poder deva ser dada a possibilidade de deflagrar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário.

Dito isto, resta claro de que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida a clássica lição da hermenêutica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva e que, portanto, os casos de iniciativa privativa devem ser elencados em rol taxativo. Nesse sentido e ainda corroborando este entendimento o Supremo Tribunal Federal já pacificou a jurisprudência de que:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa. Na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 (original sem grifos).





## Câmara Municipal de Fortaleza

---

Como asseverou o ministro Gilmar Mendes durante o julgamento da ADI n° 2.417/SP:

... uma interpretação ampliativa da reserva de iniciativa do Poder Executivo, no âmbito estadual, pode resultar no esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito das unidades federativas.

Dito isto, é cediço que **a partir do princípio da simetria, na legislação municipal, como iniciativa do executivo, aplicam-se as mesmas hipóteses de iniciativa privativa reservada ao Presidente da República elencadas na Constituição Federal**, a saber:

Art. 61. ...

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

**Frise-se: qualquer tentativa da legislação infraconstitucional, seja ela qual for, de ampliar o rol de limitação da iniciativa legislativa prevista na Constituição Federal é inconstitucional.**



## Câmara Municipal de Fortaleza

---

Nesse sentido, observa-se que a presente propositura em nenhum momento cria cargo na administração pública, secretaria ou disciplina sobre regime jurídico de servidor. Quanto a organização administrativa é de se salientar que essa reserva constitucional prevista no art. 61, §1º, II, "b" se limita aos territórios federais, consoante pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: "A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais". (ADI 2.447, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009)

Colaciona-se ainda outras jurisprudências firmadas pelo Supremo Tribunal Federal que reconhecem a constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que instituem praticas públicas. Nesta propositura, não redesenhamos nenhuma secretaria. Nesse sentido, veja-se que a própria criação de um programa municipal, que poderia atingir mais diretamente as prerrogativas de reserva exclusiva do executivo, foi considerado lícita. Desta feita, apresenta-se o Agravo Regimental deflagrado em decorrência do RE nº 290.549/RJ que atacou lei de iniciativa parlamentar que criara um programa intitulado Rua da Saúde. O STF, por sua vez, declarou constitucional lei de iniciativa parlamentar que criou o aludido programa municipal.

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. (RE 290.549-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 28-2-2012, Primeira Turma, DJE de 29-3-2012.)

- Da constitucionalidade nomodinâmica orgânica

O município como ente federativo autônomo dispõe de competência legislativa própria, que é regulamentada pelo art. 30 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;





## Câmara Municipal de Fortaleza

---

Nesse sentido, observe-se que o município tem competência para legislar em matéria de interesse local e, nesse sentido, inclusive suplementado a legislação federal e estadual, naquilo que couber.

Quanto as disposições sobre licitação, é cediço que o art. 22, XXVII da CF ao disciplinar que: “compete privativamente a União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos”, não retira dos municípios sua autonomia legislativa, naquilo cabível. A União, por sua vez, já exerceu sua competência (Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02, Lei nº 8.987/95, Lei nº 11.079/04), nesse sentido, ao estabelecer normas gerais, estas alcançam âmbito nacional e são aplicadas a todos os entes. Contudo, a União também pode legislar em normas específicas, nesse caso essa lei será de âmbito federal, aplicando-se somente aos procedimentos da União.

Se os outros entes federados legislam em normas específicas, estas só serão aplicadas em âmbito estadual ou distrital, conforme o caso.

O próprio STF já reconheceu que alguns dispositivos da Lei nº 8.666/93 revelam normas específicas, aplicando-se somente no âmbito federal e não nacional (ADI 927: art. 17, I, b; art. 17, II, b, são normas específicas).

Frise-se, não há neste projeto de lei qualquer fuga das diretrizes próprias previstas em legislação específica própria da competência municipal.

### - DO MÉRITO

É cediço que a corrupção já se consubstancia como um dos maiores problemas a ser enfrentado pelo povo brasileiro<sup>1</sup> pois está disseminada no executivo, legislativo e judiciário em nível federal, estadual e municipal. Estima-se que cerca de duzentos bilhões de reais sejam desviados anualmente no Brasil<sup>2</sup>.

É de se salientar que as afrontas contra a administração pública devem ser severamente combatidas, uma vez que, esses crimes tendem a causar efeitos diretos sobre um número indeterminado de pessoas, prejudicando aqueles que mais

---

1 Pesquisa Retratos da Sociedade Brasileira - Problemas e Prioridades para 2016, realizada pela Confederação Nacional da Indústria e divulgada em 26 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/estatisticas/2016/01/1,80708/rsb-28-problemas-e-prioridades.html>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

2



## **Câmara Municipal de Fortaleza**

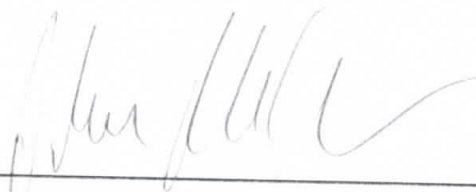
precisam do Estado, afinal como se mensurar os efeitos sobre a vida de crianças que deixam de ter uma educação de qualidade devido ao desvio de recursos públicos que deveriam terem sido destinados para suas escolas? Ou mesmo, quantos pacientes morrem por dia nos corredores dos hospitais brasileiros em decorrência da falta de atendimento de qualidade, muitas vezes, ocasionados também por essa corrupção?

Todavia é de se ressaltar que o problema da corrupção brasileira não é meramente uma questão jurídica afeta aos tribunais pátrios, mas o é, principalmente, de caráter sociológico a ser trabalhado e combatido no seio da sociedade.

Nesse sentido, urge a presente propositura como forma da Câmara Municipal de Fortaleza corroborar no seu dever constitucional de combate à corrupção e fomento à moralidade administrativa (art. 37 da CF), através da criação no seio da sociedade de fomento a práticas de combate a corrupção, além da punição dos agentes corruptores.

Assim, solicitamos de nossos pares a aprovação desta matéria.

**DEPARTAMENTO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, EM**  
\_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2018.



\_\_\_\_\_  
**ODÉCIO CARNEIRO - SOLIDARIEDADE**  
**Vereador de Fortaleza**