



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

**PROJETO DE LEI N.º 85, DE 2019**  
(Do Sr. Rodrigo Agostinho)

Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para acrescentar disposições que tornam obrigatória a exigência de programa de integridade para a contratação com a Administração Pública em geral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Fica acrescido o art. 2º-A a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira:

*“Art. 2-A. Os editais para contratações de bens, obras e serviços de grande vulto, bem como os de concessões e arrendamentos de valor equivalente, firmados com a Administração Pública direta, indireta e fundacional, nos âmbitos federal, estadual e municipal, deverão exigir das pessoas jurídicas participantes programas de integridade efetivos.*

*§1º. A comprovação da existência de programa de integridade efetivo para contratações de bens, obras e serviços de grande vulto, bem como os de concessões e arrendamentos de valor equivalente, deverá ser feita mediante certificação de pessoa jurídica acreditada pelo Poder Público.*

*§2º. Aplica-se o disposto no caput aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.*

*§3º. Um regulamento disporá sobre os critérios de acreditação e certificação,*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

*garantindo prazo suficiente para a adequação das empresas a novas exigências.*

*§4º. O Poder Executivo da União, Estados e Municípios empreenderão esforços para estabelecer os critérios de que trata o parágrafo anterior de modo uniforme.*

*§5º. A definição de contratações de grande vulto e a data de entrada em vigor da exigência prevista no caput serão definidas em regulamento do Poder Executivo.*

*§6º. Nos âmbitos estadual e municipal, o patamar que definirá a contratação de grande vulto não poderá ser superior àquele definido em âmbito federal, e, no âmbito municipal, tal patamar não poderá ser superior ao estadual.*

*§7º. Decorrido um ano sem que o Estado ou Município emita o regulamento de que trata o §3º, ser-lhe-á aplicável o regulamento federal.”*

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICATIVA

O objetivo deste projeto é introduzir, na legislação anticorrupção brasileira, a exigência de programa de integridade certificado por entidade externa independente para a participação em contratações públicas de grande vulto.

A Lei nº 12.846/2013, ao mesmo tempo que estabeleceu a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, nos âmbitos administrativo e civil, por atos de corrupção e outros atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, reconheceu expressamente que a existência de mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, deve ser considerada fator mitigador na aplicação das sanções. Com isso, a legislação anticorrupção brasileira alinhou-se às principais legislações anticorrupção internacionais, que têm no reconhecimento de programas de compliance uma de suas principais características.

Ao claramente reconhecer que efetivos programas de compliance conferem



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

benefício na definição da sanção aplicada, a Lei Anticorrupção buscou também diferenciar empresas que nada fazem para prevenir a ocorrência de atos lesivos cometidos em seu interesse ou benefício daquelas empresas efetivamente engajadas e comprometidas a evitar que seus empregados ou terceiros cometam uma violação.

O reconhecimento de programas de compliance na Lei Anticorrupção, combinado com a intensificação da atividade de investigação de práticas de corrupção por parte das autoridades públicas brasileiras nos últimos anos, tem servido para incentivar um número cada vez maior de empresas a adotar e implementar medidas de prevenção da corrupção e de promoção da ética e integridade corporativas. Isso tem sido feito para reduzir as chances de que uma violação ocorra – pela qual a empresa pode ser responsabilizada objetivamente – e para que, na eventualidade de uma violação – ainda que não autorizada pela administração da empresa –, as sanções potencialmente aplicáveis possam ser diminuídas.

Todavia, não se pode deixar de observar que ainda existe um grande número de empresas que pouco ou nada fez para implementar medidas de prevenção ou cujos programas de compliance ainda se mostram incipientes ou pouco estruturados e efetivos. Isso inclui empresas contratadas pela Administração Pública.

Do ponto de vista da Administração Pública, estabelecer como requisito, em contratações públicas, que as empresas contratadas possuam programa de compliance efetivo constituiria importante medida para a prevenção de riscos de corrupção ou outras violações no contexto de tais contratações.

Tal medida serviria também para incentivar que um número maior de empresas adote boas práticas de compliance em suas organizações, atingindo particularmente aquelas que possuam ou tenham interesse em possuir grandes contratos com a Administração Pública – e, portanto, apresentam maior risco de corrupção. Ao estimular que tais empresas implementem programas de compliance, há também um importante potencial multiplicador em suas cadeias de fornecedores, além de potencial de servir como catalisador de mudanças culturais em uma área altamente sensível e tradicionalmente impactada pela prática sistêmica de corrupção em contratações públicas.

Por esse motivo, a introdução, na legislação anticorrupção brasileira, de exigência de programa de integridade para a participação em contratações públicas de

~



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

grande vulto constitui medida importante na prevenção e combate à corrupção em nosso país.

Considerando que a Lei nº 8.666/93 não contém nenhuma referência a requisitos de compliance para a celebração de contratos públicos ou a participação em procedimentos licitatórios públicos, a inclusão de tal requisito por meio de lei é importante para conferir melhor efetividade à medida, evitando questionamentos caso a exigência fosse feita diretamente pelo ente ou empresa contratante.

A competência da União para legislar sobre o tema encontra respaldo no inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, que estabelece que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Considerando que o tema já foi objeto de estudos e trabalhos realizados no contexto da Ação nº 5 de 2016 da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, este projeto se apoia nas minutas de alteração à Lei nº 12.846/2013 e de Decreto regulamentador elaborados no âmbito da Enccla, agregando algumas sugestões de alteração. A ENCCLA é a principal rede brasileira de articulação de órgãos e entes públicos contra a lavagem e a corrupção, reunindo cerca de 80 órgãos e entidades com atuação representativa na matéria.

Com o objetivo de dar maior efetividade à norma que exige a existência de programas de compliance em contratações públicas, é importante que haja requisitos bem definidos a respeito dos parâmetros de avaliação dos programas de compliance e que seja possível avaliar, de maneira objetiva, se determinada empresa cumpre ou não com tal requisito.

Para tanto, a solução proposta é utilizar normas técnicas de programas de compliance que permitam que sua implementação, no âmbito de uma pessoa jurídica, possa ser certificada e que tal atividade de certificação seja feita por uma entidade certificadora independente e especializada.

A adoção de normas técnicas certificáveis e a exigência de obtenção de certificação externa para a demonstração da existência de programa de compliance mostram-se interessantes por alguns aspectos principais:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

a) normas técnicas claras e objetivas permitem maior objetividade a respeito dos requisitos necessários para a obtenção de certificação. Com isso, reduz-se a possibilidade de interpretação subjetiva a respeito dos elementos que um programa de compliance deve apresentar para ser considerado adequado. Tal característica é importante particularmente no contexto de uma exigência a ser implantada no contexto de procedimentos licitatórios, minimizando questionamentos e disputas entre empresas participantes de um certame público ou com o órgão licitante.

b) a verificação da adequação do programa de compliance por parte de uma entidade certificadora externa, independente e especializada confere maior credibilidade ao processo. A certificação de programa de compliance efetivo é tarefa complexa, que exige mais que mera verificação documental, envolvendo atividade de auditoria e verificação (inclusive in loco), com abordagem e expertise multidisciplinares.

c) confiar em procedimentos de autoavaliação ou em declaração emitida por parte da própria empresa no sentido de que possuir um programa de compliance efetivo não seria suficiente para atingir o objetivo almejado.

d) estabelecer que a avaliação do programa de compliance seria feita pelo próprio órgão contratante apresenta desafios importantes de implementação. Além da necessidade de possuir recursos capacitados a realizar tal tarefa no âmbito dos órgãos contratantes, haveria também o inconveniente de que cada órgão contratante teria de realizar a avaliação, com conseqüente ineficiência (tanto para a Administração Pública quanto para a empresa) e riscos de inconsistência de avaliação. Poderia também haver risco de conflito de interesse em se estabelecer que a avaliação seja feita pelo próprio órgão contratante (ainda que por outras áreas que não a área demandante da contratação). Haveria também o risco de que as decisões por parte do órgão (seja no sentido de aceitar ou não um programa de compliance como efetivo) fossem objeto de alongadas discussões e disputas entre os licitantes.

Assim, é adequado o modelo apresentado no âmbito da Ação nº 5 de 2016 da Enccla, no sentido de que a verificação da existência de um programa de compliance efetivo seja objeto de certificação por entidade certificadora independente, devidamente reconhecida pelo Poder Público.

A proposta da Enccla contempla que os critérios de acreditação e

~



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

certificação serão fixados por ato normativo interno do Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União. Tal abordagem é adequada, e é importante, contudo, que tal ato normativo seja publicado rapidamente, com o objetivo de permitir que as empresas interessadas possam iniciar prontamente as providências para a obtenção da certificação.

Além disso, a respeito do processo de reconhecimento de entidades certificadoras, vale destacar que as normas técnicas existentes (desenvolvidas no âmbito de organizações privadas) possuem entidades acreditadoras próprias e definidas. Assim, o ideal seria que o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União avaliasse a norma técnica e suas entidades acreditadoras, em conjunto, para que, uma vez que determinada norma técnica fosse aceita, a atividade acreditadora exercida pela acreditadora oficial da norma técnica também fosse reconhecida. Isso não impediria que o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União exercesse fiscalização sobre a atividade da entidade acreditadora. Contudo, estabelecer que o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União exercesse, ele próprio, atividade de acreditação de entidades certificadoras de determinada norma técnica com acreditadora própria poderia gerar indesejada sobreposição de papéis.

No caso da ISO 37001, por exemplo, o processo de acreditação de entidades certificadoras é feito pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. Em vez de estabelecer que cabe ao Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União acreditar entidades certificadoras, tarefa já realizada pelo Inmetro, propõe-se que o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União, ao decidir aceitar a ISO 37001 como norma técnica aceita para fins de cumprimento da exigência para participação em contratações públicas, deva reconhecer e fiscalizar a atividade acreditadora desempenhada pelo Inmetro. Mesmo que fosse estabelecido na alteração à Lei nº 12.846/2013 que o Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União seria responsável por acreditar entidades certificadoras para fins de participação em contratações públicas, determinada entidade acreditada pelo Ministério da Fiscalização, Transparência e Controladoria Geral da União, mas não pelo Inmetro, não



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

poderia (pelas regras da ISO 37001) emitir certificados ISO 37001.

Outro aspecto relevante da lei diz respeito ao patamar mínimo de valor da licitação para a exigência de que a empresa licitante possua um programa de integridade certificado. Embora seja desejável que todas as empresas participantes de qualquer tipo de contratação pública (independentemente do valor) possua programa de compliance efetivo, a implementação de tal exigência em contratações públicas, de maneira ampla e geral, poderia apresentar importantes desafios e efeitos indesejados. Primeiramente, considerando a importância de que a existência de um programa de compliance efetivo seja certificada por entidade independente, de modo a conferir maior eficácia ao requisito, o estabelecimento da exigência para qualquer tipo de contratação pública, independentemente do porte da contratação, poderia resultar em situações em que não houvesse nenhuma empresa com programa de compliance certificado apta ou interessada em participação da contratação. Poderia também ocorrer que um grande número de empresas buscasse certificação, gerando nível de demanda que não poderia ser atendido (com a qualidade e credibilidade que o processo de certificação exige) pelas entidades certificadoras atuantes no mercado.

Além disso, enquanto empresas participantes de contratações de maior vulto possuem condições equivalentes de implementar programas de compliance e buscar certificação, os custos envolvidos nesse processo podem ser inviáveis para empresas de menor porte, causando indesejadas distorções no mercado e prejudicando a competitividade dos procedimentos licitatórios. Ao se estabelecer que a exigência seria aplicável apenas em contratações de maior vulto, tal efeito seria minimizado. Evita-se, também, um efeito indesejado de burocratização da atividade econômica, especialmente aquela do micro e pequeno empresário.

Por esse motivo, é adequada a abordagem segundo a qual a exigência de programa de compliance certificado deve ser aplicável apenas em contratações acima de determinado valor.

Na proposta de Decreto regulamentador elaborada no âmbito da Ação nº 5 de 2016 da Enccla, a sugestão de valor para definição de contratação de maior vulto foi de R\$30.000.000 (trinta milhões de reais). Optou-se por manter o valor, até em deferência para com o fórum de entidades que o estabeleceu, mas, para minimizar os riscos de que

✓



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

as dificuldades tratadas acima ocorram, especialmente no contexto do estabelecimento inicial da exigência, estabeleceram-se prazos diferenciados para a vigência do requerimento. Isso traz maior segurança à implementação da nova norma, reduz as chances de que, em determinados certames, não haja empresas aptas (ou apenas uma ou poucas), bem como os riscos de que um número muito grande de empresas busque certificação de programa de compliance ao mesmo tempo, inviabilizando o atendimento.

Por fim, é importante que a nova regra entre em vigor após prazo razoável para permitir que empresas interessadas em participação em contratos com a Administração Pública possam implementar programas de compliance e obter a respectiva certificação, e para que as empresas certificadoras possam se estruturar e assimilar as normas inerentes.

Além da implementação em si do programa de compliance, em todos os seus requisitos, demandar tempo para que possa ser realizada, adequadamente, a certificação de programa de compliance exige que o programa já esteja implementado e que sejam verificadas evidências de sua efetiva aplicação, por meio de processo de auditoria. A atividade de certificação não envolve apenas verificação documental, mas também auditoria para determinar se, de fato, as políticas, os procedimentos e controles desenvolvidos como parte do programa de compliance foram corretamente implementados e estão sendo, de fato, aplicados pela empresa a ser certificada.

Vale destacar também que, com a entrada em vigor da norma, é possível que um grande número de empresas busque certificação, podendo haver dificuldade de atendimento de demanda por parte de entidades certificadoras.

A proposta apresentada no âmbito da Enccla contemplou o prazo de 180 dias para entrada em vigor da norma. De fato, o prazo de 180 dias pode ser curto para permitir que todas as empresas interessadas obtenham a certificação. Propõe-se, assim, um prazo mais alongado com o objetivo de minimizar eventuais situações em que poucas empresas (ou, eventualmente, nenhuma) possam participar em determinado procedimento licitatório por não possuir programa de compliance certificado.

Esta proposta faz parte de um conjunto de 70 novas medidas contra a corrupção produzidas após amplo processo de consulta do qual participaram mais de 200 organizações e especialistas no tema e coordenado pela Transparência Internacional



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

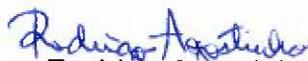
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Brasil e pelas Escolas de Direito Rio e São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É a resposta da sociedade para este que é um dos maiores problemas de nosso país.

Devido a relevância desta matéria, solicito o apoio dos nobres Pares.

04 FEV. 2019

Sala das Sessões, em de Fevereiro de 2019.

  
Rodrigo Agostinho  
Deputado Federal  
PSB/SP

