



COMPLIANCE COMO PARADIGMA DE EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS

COMPLIANCE AS PARADIGM FOR IMPLEMENTATING LOCAL PUBLIC POLICES

<i>Recebido em:</i>	29/09/2021
<i>Aprovado em:</i>	16/11/2022

Camila Lemos de Melo¹

Ricardo Hermany²

RESUMO

O objetivo do artigo é verificar os mecanismos de *compliance* em políticas públicas. Considerando as crises políticas e institucionais vivenciadas pelo nosso país na última década questiona-se: qual a eficácia dos mecanismos de *compliance* para melhorar a execução de políticas públicas locais? Desse modo, visando responder o problema de pesquisa utiliza-se os métodos de abordagem dedutivo e de procedimento hermenêutico, e a técnica de pesquisa bibliográfica. Para tanto, a pesquisa é dividida em três objetivos específicos: primeiro, parte-se do surgimento dos programas de *compliance*, focando na análise das principais legislações

¹ Mestranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. camilalmeo@yahoo.com.br

² Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa; Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa; Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Endereço eletrônico: hermany@unisc.br



e regulamentos. Em um segundo momento, analisa-se o conceito de governança local e a importância do seu papel na Constituição. Por fim, trabalha-se os mecanismos de *compliance* público. Com o presente estudo, conclui-se que a aplicação das técnicas de programas de *compliance* na esfera local aliadas às estratégias de gestão de risco e práticas de boa governança corrobora para o aumento da eficácia e da segurança jurídicas para os órgãos públicos e para a Administração Pública local considerando o estímulo para práticas integras tanto na alta administração quanto para os servidores e agentes públicos.

Palavras-chave: *Compliance*. Governança. Política Pública Local.

ABSTRACT

The purpose of the article is to verify the compliance mechanisms in public policies. Considering the political and institutional crises experienced by our country in the last decade, the question is: what is the effectiveness of compliance mechanisms to improve the execution of local public policies? Thus, in order to answer the research problem, the methods of deductive approach and hermeneutic procedure are used, and the technique of bibliographic research. Therefore, the research is divided into three specific objectives: first, it starts from the emergence of compliance programs, focusing on the analysis of the main laws and regulations. In a second moment, the concept of local governance and the importance of its role in the Constitution is analyzed. Finally, the public compliance mechanisms are worked on. With this study, it is concluded that the application of compliance program techniques at the local level, combined with risk management strategies and good governance practices contributes to the increase in effectiveness and legal certainty for public bodies and the Administration Local public, considering the stimulus for integral practices both in top management and for public servants and agents.

Keyword: Compliance. Governance. Local Public Policy.



INTRODUÇÃO

A crise política e institucional vivenciada pelo Brasil na última década, essencialmente pelas notícias de corrupção alarmante no âmbito da Administração Pública nacional, e que se irradiou para as Administrações Públicas regionais e municipais fizeram com que ocorresse a perda do sentido de pertencer e de servir a coisa pública, do bem comum.

Desta forma, a partir desta constatação surge o interesse em se investigar o tema desta pesquisa, questionando-se: como o surgimento dos mecanismos de *Compliance* podem se tornar eficazes na intenção de melhorar a execução das políticas públicas locais?

O trabalho parte do surgimento e conceito dos programas de *compliance*, desde a primeira legislação internacional a tratar sobre fraudes e problemas anticorrupção até uma breve análise das principais legislações e regulamentos brasileiros e a importância da legislação gaúcha como forma de corroborar com as práticas de boa governança. Em um segundo momento, analisa-se o conceito de governança local, a importância do seu papel na Constituição Federal e sua forma de garantir com mais destreza o atendimento das necessidades públicas.

Desse modo, visando responder ao problema de pesquisa, utiliza-se as metodologias de abordagem dedutiva e de procedimento hermenêutico, e como técnica de pesquisa bibliográfica, com a análise de legislação e literatura especializada no tema. Como hipótese se apresenta que a partir do estudo realizado, é possível dizer que o papel dos programas de integridade aliados às práticas de boa governança mostram-se como uma excelente ferramenta para as entidades governamentais na esfera local como instrumentos de integração dos princípios constitucionais administrativos na adequação à sistemática de respeito à transparência e à integridade.



1 PANORAMA HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA REGULAMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A boa administração é uma prática que integra o estado além de ser um dever do funcionalismo público na prestação de serviços aos cidadãos. A boa administração não é apenas um dever do Estado, pois além da presença do dever do administrador público deve-se considerar os direitos dos particulares de exigir dos servidores públicos uma boa administração. (FILHO, 2018)

Assim, entende que a boa administração é um direito fundamental uma vez que correlaciona o cidadão com o gestor público e os princípios administrativos constitucionais previstos no art. 37 da Carta Magna, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

Segundo Lorenzo Bequer, a boa administração vem de um conjunto de técnicas e práticas possíveis de tornar a boa gestão pública como uma realidade no âmbito administrativo. Em breve análise temporal pode-se analisar a evolução legislativa no Brasil: em 1992 surgiu a Lei de Improbidade - Lei Federal nº 8.429 de 1992, possui dispositivos que aplicam-se ao setor público e às empresas privadas, onde mesmo não sendo um agente público, desde que induza ou concorra para prática de atos de improbidade ou que dele se beneficiam, direta ou indiretamente, enquadram-se como atos ímprobos, conforme art. 3º. (BRASIL, 1992)

Em 1993 tem-se a criação da Lei de Licitações que regulamenta inúmeras contratações públicas, com destaque nos art. 86, 87 e 88 da Lei de Licitações, Lei Federal nº 8.666 de 1993, pois preveem sanções administrativas que podem ser aplicadas às empresas privadas, e nos art. 91, 93, 95 e 96, tipifica condutas que podem ser praticadas por funcionários de empresas privadas participantes de licitação ou contratadas da administração pública. (BRASIL, 1993)



Em 1998, com o auxílio do COAF, criou-se a Lei da Lavagem de Dinheiro e no mesmo ano iniciou-se a prática de emissão de circulares do Baces, Susep, de instruções normativas da CVM, resolução do COAF para orientar a norma jurídica, bem como, instruções do Conselho Monetário Nacional. Salienta-se que no ano de 2012 a Lei Federal nº 12.683 fez alterações significativas na Lei de Lavagem de Capitais (Lei Federal nº 9.613) com intuito de tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro e assim, de forma indireta, desestimular práticas corruptivas. (BRASIL, 2012)

Com a intensificação de práticas tributárias ilícitas pelo advento da globalização econômica, surgiu a necessidade da criação de obstáculos ao livre comércio e aos investimentos nacionais. Assim, no ano de 2000, ocorreu a convenção da OCDE que busca evitar evasão e fraudes fiscais no âmbito internacional através de intercâmbio de informações fiscais, como um mecanismo de solução às práticas ilícitas, pois as medidas de direitos interno tornaram-se insuficientes para a solução destes problemas. (OCDE, 2000)

Considerando a crescente preocupação da comunidade internacional com os impactos da corrupção, em 1996 foi firmada a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA, por meio da “Declaração de Belém do Pará”, os Ministros das Relações Exteriores e os Chefes de Delegação dos Estados membros manifestaram apoio ao estudo de medidas destinadas ao combate à corrupção, à melhora da eficiência da gestão pública e à promoção da transparência e a probidade na administração dos recursos públicos. (OEA, 1996)

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi firmada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996, sendo que primeiramente a convenção foi aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com reserva ao artigo XI, §1º, “c”, que trata da tipificação da prática de lobby para a adoção de decisão de autoridade pública com o objetivo de obter proveito ilícito. Sendo que, em 10 de julho de 2002, o nosso país ratificou a Convenção e a promulgou por meio do Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. (2016, MTFC)



Assim, de forma geral, a Convenção da OEA objetivou fomentar a promoção e o fortalecimento do desenvolvimento de mecanismos necessários para prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção, além de promover, facilitar e regular a assistência e cooperação entre os Estados Partes.

Com a publicação da Lei Federal nº 10.683 de maio do 2001, tem-se a criação da Controladoria Geral da União (CGU), a agência anticorrupção brasileira que funciona como órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atividades relativas à transparência de sua gestão. Em 2003 foi incorporada à lei de criação da CGU a Corregedoria Geral da União, encarregada, no âmbito do Poder Executivo, da defesa do patrimônio público e da propagação da transparência da gestão, através de atividades de controle interno, correição, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria própria. (BRASIL, 2001)

Como o desenvolvimento cultural do nosso país, visando o estímulo da transparência na gestão pública, no ano de 2004, no Brasil, ocorreu a criação do Portal da Transparência, disponibilizando aos cidadãos o acesso às principais informações sobre a gestão pública, despesas públicas e sobre a aplicação do dinheiro público no Brasil. Por meio da criação do portal da transparência a nossa sociedade avança nos instrumentos de exercício da cidadania pois além de ampliar a transparência da gestão pública possibilita o fortalecimento da participação social na fiscalização dos gastos públicos.

Seguindo o avanço social e legislativo, em 2006, por meio do Decreto Federal nº 5.687, o Brasil aprovou a da Convenção da ONU contra a corrupção. A convenção da ONU tem como finalidade a promoção e o fortalecimento das medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; a promoção, facilitação e apoio à cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; bem como, a promoção da integridade, da obrigação de prestar contas e da correta gestão dos assuntos e dos bens públicos. (BRASIL, 2006)



Seguindo a linha do tempo no Brasil, no ano de 2008 foi criado o Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) o qual reúne as pessoas físicas e jurídicas impedidas de licitar disponível no portal da transparência; em 2010 criou-se o Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (pró-ética) por meio de uma iniciativa da Controladoria-Geral de União e do Instituto Ethos; em 2011 foi criada a Lei de Acesso à informação. (BRASIL, 2011)

Em agosto de 2013, tem-se a publicação da Lei nº 12.846, mais conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, que ocorreu uma alteração substancial no que tange o enfrentamento da corrupção no Brasil, pois através desta normativa possibilitou-se a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos. Este diploma legal foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 8.420, de 1º de agosto de 2013, dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (BRASIL, 2013)

O Decreto Federal é extremamente importante pois estrutura a apuração da responsabilidade administrativa através do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR; estabelece as sanções administrativas bem como a forma de encaminhamento das medidas judiciais no Brasil e no exterior; dispõe sobre os acordos de leniência; trata em um capítulo específico sobre os programas de integridade; estabelece o CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas; e o CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas. (BRASIL, 2013)

Em março de 2015, por meio da Portaria Conjunta CGU e SMPE nº 2279, com fundamento no disposto no § 5º do art. 42 do Decreto nº 8.420, estipulam-se os parâmetros de avaliação das medidas de integridade de microempresa ou empresa de pequeno porte. A portaria considera, para as microempresas ou empresas de pequeno porte, a implementação de medidas de integridade mais simples, com menor rigor formal, desde que demonstrem o comprometimento com a ética e a integridade na condução de suas atividades. (CGU, 2015)



Em abril de 2015, através da Portaria da CGU nº 909, regulamenta os programas de integridade das pessoas jurídicas. Por meio desta portaria a CGU estipula a necessidade de relatório de perfil e de relatório de conformidade do programa para fins de avaliação dos programas de integridade. Salienta-se a importância desta avaliação para os casos de multa onde é possível obter a subtração, em caso de multa, dos percentuais de um a quatro por cento para as empresas que comprovem possuir e aplicar programas de integridade. (CGU, 2015)

Assim como aduz a previsão legal do art. 5º, § 2º, da Portaria 909 da CGU, tem-se na esfera normativa assim como na atividade prática de aplicação dos programas de integridade, a necessidade de inclusão de um programa de *compliance* não meramente formal, faz-se necessária a demonstração da efetividade na mitigação de riscos de ocorrência de atos lesivos, na esfera pública e privada. (CGU, 2015)

Ainda no ano de 2013 entrou em vigor a Lei de Conflito de Interesses, Lei Federal nº 12.813, a qual regulamenta situação que caracteriza conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e os impedimentos implicados ao exercício dos cargos ou empregos públicos. A importância desta legislação para os programas de integridade encontra-se na relevância do cuidado aos requisitos e restrições de ocupantes de cargos ou empregos com acesso a informações privilegiadas, pois diariamente vislumbram-se situações de conflito de interesses público e privados, capazes de comprometer o interesse coletivo ou, até mesmo, de influenciar, de forma inapropriada, o desempenho da função pública. (BRASIL, 2013)

A Lei de Conflito de Interesses regulamenta de forma clara as situações que configuram conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego, bem como, os casos de conflito de interesse após o exercício do cargo ou emprego. Por a legislação estipula a competência à Comissão de Ética Pública, a qual deve ser instituída no âmbito do Poder



Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, para avaliar e fiscalizar as situações de conflito e interesse. (BRASIL, 2013)

Ainda no ano de 2013, a Lei Federal nº 13.303, a qual disciplina sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, foi a primeira norma, de impacto nacional, a empregar a expressão *compliance*, sem a tradução para o português, em seu art. 9º, §4º³. (FORTINI; SCHRAMM, 2020)

Assim, tem-se que cada vez mais os programas de integridade (*compliance*) estão adquirindo espaço na legislação brasileira. A Constituição da República Federativa do Brasil firma a obrigatoriedade de existência de programas de integridade e governança corporativa nas empresas públicas, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988) Essa obrigatoriedade foi recentemente estendida pelo Decreto 9.203/2017 à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme consignado na Portaria n.º 57/2019 da Controladoria Geral da União. (BRASIL, 2017) (CGU, 2019)

No que tange à legislação sobre os programas de integridade, destaca-se o Decreto Federal nº 10.756 de 27 de julho de 2021 que institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo (SIPEF), no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o qual será gerido pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União. O decreto define o SIPEF como responsável pela coordenação e articulação das atividades relacionadas à integridade pública

³ § 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.



no Executivo Federal, bem como, caberá ao órgão estabelecer os padrões para as medidas de integridade adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública. (BRASIL, 2021)

Após o decreto a CGU publicou a Portaria nº 57/2019 para estabelecer os procedimentos previstos no decreto acima mencionado. Através destas regulamentações tornou-se possível a definição das diretrizes, etapas e prazos para a criação dos programas de integridade obrigatórios de cada órgão federal, com o intuito de prevenir, detectar e punir casos de fraudes e corrupção. (CGU, 2019)

Ademais, atualmente no ordenamento jurídico brasileiro temos o chamado “selo pró-ética”, um símbolo nacional de empresas comprometidas com a ética e integridade, por meio de uma iniciativa do Instituto Ethos e da Controladoria-Geral da União.

Ainda ao que se refere às legislações sobre os programas de integridade, destaca-se o Decreto Federal nº 10.756 de 27 de julho de 2021 que institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo (SIPEF), no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o qual será gerido pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União. O decreto define o SIPEF como responsável pela coordenação e articulação das atividades relacionadas à integridade pública no Executivo Federal, bem como, caberá ao órgão estabelecer os padrões para as medidas de integridade adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública. (BRASIL, 2021)

O Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2018, criou a Lei Estadual nº 15.228, a qual dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Sendo que, no ano de 2020, por meio do Decreto Estadual nº 55.631, passou a regulamentar a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública estadual e a exigência de programa de integridade, de que trata a Lei nº 15.228, de



25 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2018)

No Brasil, desde a operação lava-jato, tem-se fomentado as práticas advindas dos programas de integridade pública como meio de combate à corrupção e pela busca na restauração da confiança nas instituições que prestam serviço público. Entende-se assim que a integridade pública trata-se de um conjunto institucional com o intuito de estimular a Administração Pública na manutenção adequada da prestação dos seus serviços, bem como, fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

Assim, tem-se que as práticas de integridade como forma sustentável de combater a corrupção, restaurar a confiança dos cidadãos em nossas instituições e prestar serviços públicos com mais qualidade. Essa busca pela integridade tem norteado a adoção de iniciativas que envolvem o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população.

2 PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

O direito administrativo está correlacionado diretamente com o direito constitucional principalmente no que tange às práticas de boa governança, as quais precisam obedecer aos critérios previstos no texto constitucional. Nesta seara, conforme conceito do IBCG, entende-se por governança corporativa o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. (IBCG, 2019)

Assim, a governança corporativa refere-se à forma como as corporações são administradas, já a governança corporativa no setor público, utiliza os princípios da



governança corporativa do setor privado à administração das agências do setor público. Desta forma, as boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. Uma vez aplicadas ao setor público, possibilitam uma melhora na eficiência do Estado e no atendimento às demandas por mais e melhores serviços (MATIAS-PEREIRA, 2018)

Para uma melhor compreensão de governança corporativa, primeiramente, diferencia-se governança de gestão. A governança possui uma função direcionadora, ou seja, define a direção a ser tomada, com base em evidências e levando em consideração os interesses dos interessados. Já a gestão tem uma função realizadora, pois planeja a forma mais adequada de implementação das diretrizes estabelecidas, executa os planos traçados e efetua o controle dos indicadores e dos riscos. (TCU, 2020)

Para a ciência política, a governança pública está diretamente relacionada com a mudança nos paradigmas da gestão política. Orienta-se o fomento das formas de interação nas relações de poder entre Estado, sociedade e governo, especialmente no que tange aos processos de cooperação e mecanismos de estímulo entre o governo, setor privado e o terceiro setor. (MATIAS-PEREIRA, 2018)

Tem-se como princípios básicos que guiam a governança e sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros, conforme o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, a transparência, a equidade e a responsabilidade corporativa. Em primeiro lugar a Transparência que consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais



fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Já a equidade caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. Na prestação de contas (*accountability*) os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Quanto à responsabilidade corporativa, esta trata dos agentes de governança que devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

O Tribunal de Contas da União, ao sintetizar o conceito de governança pública organizacional, define que esta compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática, para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública, com foco no interesse da sociedade e na condução de políticas públicas. (TCU, 2020)

No Brasil, no ano de 2016, por meio da Lei Federal nº 13.303, constituir-se requisitos de governança para as empresas públicas e de economia mista. E, por meio do Decreto Federal nº 9.203 de 2017, passou-se a instituir uma política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A norma estabelece princípios, diretrizes e mecanismos de governança pública, e institui a criação do Comitê Interministerial de Governança – CIG o qual tem por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. (BRASIL, 2017)



Para alcançar os resultados desejados através das estratégias de governança corporativa no setor público requer-se estruturas administrativas, processos de trabalhos, instrumentos, fluxos de informação e de comportamento das pessoas envolvidas na avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos das organizações. Para auxiliar neste processo divide-se os papéis da governança em: instâncias externas de governança; instâncias externas de apoio à governança; instâncias internas de governança; e instâncias internas de apoio à governança. (TCU, 2020)

As instâncias externas de governança fiscalizam, controlam e regulam as organizações por elas governadas, como exemplo, pode-se citar o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. As instâncias externas de apoio à governança efetuam a avaliação, auditoria e monitoramentos, exemplificáveis pelas auditorias independentes. As instâncias internas de governança são responsáveis pela avaliação e/ou definição das estratégias e das políticas públicas internas, monitoramento de desempenho e garantia de estratégias capazes de atender aos interesses públicos, como o conselho de administração. Por fim, as instâncias internas de apoio à governança responsabilizam-se pela comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração pública. (TCU, 2020)

A legitimidade dos agentes administrativos em agir está diretamente interligada com as práticas de boa administração dos gestores públicos. Assim, havendo uma possibilidade de fiscalização externa dos atos praticados pelos agentes públicos, as práticas de boa administração juntamente com a estrutura montada pelos programas de integridade podem favorecer a fiscalização do povo no que tange a obediência às leis. (FILHO, 2018)

Em que pese as práticas de governança corporativa imponham maiores obstáculos às empresas estatais quando comparadas com as práticas de governança em empresas privadas, estas devem ser estimuladas pois reconhecem o papel dos motivadores e incentivadores de boas práticas e da ética que devem ser exercidas pelas empresas estatais com o intuito de influenciar o setor privado. (FORTINI; SCHRAMM, 2020) Tem-se que as



práticas da boa administração vinculam diretamente o agente público à obediência dos princípios previstos na carta magna. Revelando-se então um direito fundamental à boa administração principalmente quando o que se encontra em jogo é o bem público (*res publica*). (FILHO, 2018)

Ao comparar empresas públicas com empresas privadas podemos verificar semelhança no que tange à produção de bens e de serviços para a venda, ademais, nos dois casos as receitas estão atreladas às despesas e aos custos. Contudo, a necessidade de atender objetivos heterogêneos, comerciais e não comerciais, traz complexidade para as empresas públicas, pois com a alternâncias de governantes e de partidos no poder, automaticamente, tem-se uma interferência direta no objetivo das empresas públicas. Toda alternância de poder ocasiona mudanças e intervenções tanto na gestão como na operação das empresas estatais, gerando performances economicamente e socialmente menos eficientes.

A conexão da boa administração, governança corporativa e dos programas de integridade encontram-se principalmente no sentido de que todos estes instrumentos estão voltados para o cumprimento fidedigno das regras do Estado. E a boa governança pública advém da forma como as pessoas perante a administração passam a ser tratadas pois deixam de ser vistas apenas como consumidores do bem público para uma visão mais profunda, de cidadãos. Diante disto, advém a necessidade do *accountability*, durante todo o período de mandato público e não apenas no período eleitoral (FILHO, 2018).

Assim, para que se efetive a satisfação do consumidor do bem público, há de se ter uma boa administração dos bens públicos com o intuito de contribuir para uma melhor qualidade de vida aos cidadãos na esfera municipal, pois a boa governança corporativa é capaz de aumentar a produção de ganhos econômicos ao estimular maior eficiência e transparência no setor estatal



3 APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE COMPLIANCE E GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Os programas de integridade buscam atuar na prevenção, detecção e no fomento de práticas de conformidade nos atos organizacionais. A busca pela cultura da integridade através da implementação dos programas de *compliance* é um fenômeno recente, mas crescente no ambiente empresarial brasileiro e vem se tornando uma realidade na administração pública principalmente após a positivação do Decreto Federal nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013. E as técnicas de governança corporativa e os programas de *compliance* estão intimamente relacionados tendo em vista que a implementação do *compliance* é uma decisão de gestão. (BRASIL, 2015)

Em que pese os Municípios, em comparação com a União, possuam maiores dificuldades de cumprimento das exigências de controle, considerando o baixo índice de municípios adequados à Lei anticorrupção, quiçá ao aprimoramento das técnicas de governança, há inúmeras convergências nas ações contratuais e ordenadoras dos Municípios com empresas privadas. Para isso, assim como funciona a prática habitual de *compliance* na esfera privada, para o setor público, no que diz respeito aos Municípios, este tópico desdobrar-se-á na implementação de mecanismos de *compliance* com base na Lei anticorrupção e na possibilidade de aplicação de programas de integridade na Administração Direta Municipal. (NOHARA, 2020)

Com a diversidade de Municípios no nosso país, tem-se a análise da existência de demandas com morfologias mutantes e, considerando a sua mutação constante exigem respostas criativas e acabe clamando por inovações nas normas do Estado Democrático de Direito em busca da prevenção e atribuição de responsabilidades efetivas. (LEAL, 2020). Nesta seara, considera-se o princípio da eficiência atua como um leme que direciona a administração pública para concretizar o serviço público de qualidade.



Para atribuir as práticas de *compliance* nas políticas públicas municipais implica-se inicialmente no fomento de práticas de boa governança e de boa administração, pois a cultura de integridade não ocorre de forma repentina, faz-se necessário o seu desenvolvimento através dos treinamentos e aplicação das práticas acima mencionadas (FILHO, 2018). Como visto, os programas de *compliance* estão interligados com os princípios, mecanismos e diretrizes da governança pública considerando que as características para se alcançar uma boa gestão advém da transparência, integridade e do dever de prestação de contas (*accountability*) dos administradores públicos.

Em razão desta dificuldade, a Controladoria Geral da União (CGU), ao estipular critério para a regulamentação de *compliance* nas obscuridades, sugeriu que os parâmetros fixados variem em função do contexto específica de cada localidade. (NOHARA, 2020) Deve-se considerar três principais fatores: as condições demográficas na definição da versão de programa a ser adotado; as necessidades e complexidades da Administração Pública local, pois para a efetivação dos programas faz-se necessário analisar as estruturas das unidades que irão atuar na condução da implementação; e a descentralização das apurações pois o tamanho de cada ente municipal interfere diretamente na complexidades dos procedimentos relacionados com os entes privados e com o serviço público. (CGU, 2017)

Nesse sentido, os aplicadores dos programas de *compliance* e de integridade nos Municípios devem-se atentar ao dispositivo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que insere o princípio da realidade e adaptação nas normas de gestão pública no âmbito local⁴. É possível verificar a disparidade existente na distinção de

⁴ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.



realidades entre os Municípios, através de múltiplos fatores como: a extensão, a população, a forma organizacional, o PIB, dentre outros. (BRASIL, 1942)

Com o advento da Lei Federal nº 12.846/2013 passou a responsabilizar de forma objetiva pessoas jurídicas na esfera administrativa e civil. (BRASIL, 2013) A legislação dá competência para instaurar e julgar o processo administrativo para apuração de responsabilidade (PAR) à autoridade máxima do órgão ou entidade, em analogia aos Municípios, considera-se o Secretário Municipal como autoridade competente. Assim, cabe ao Secretário Municipal designar uma comissão composta por dois ou mais servidores efetivos. (NOHARA, 2020)

Para a formação da comissão de PAR a autoridade máxima considerará como elegíveis os servidores públicos efetivos, tendo em vista que a maioria dos municípios não contam com grandes empresas públicas ou sociedades de economia mista. Para os entes locais complexos podem utilizar a composição de comissão de PAR por empregados públicos, conforme manual da CGU. (BRASIO, 2013)

Assim, conforme art. 11 da Lei Anticorrupção, após a instauração da comissão será concedido à pessoa jurídica prazo de trinta dias para defesa e apresentar as provas que pretende produzir, a contar da intimação. Sendo que, conforme disposição legal do art. 7º, para aplicar a a sanção será considerado: a gravidade da infração; a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; a consumação ou não da infração; o grau de lesão ou perigo de lesão; o efeito negativo produzido pela infração; a situação econômica do infrator; a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; e o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados. (BRASIL, 2013) Reitera-se aqui a importância dos programas de integridade como forma de avaliação para os casos de multa onde é possível obter a subtração, em caso de multa, dos percentuais de



um a quatro por cento para as empresas que comprovem possuir e aplicar programas de integridade.

Ainda é necessária a previsão de ilícitos administrativos relacionados a licitações e contratos públicos que também os quais são tipificados na Lei Anticorrupção como atos lesivos que necessitam de apuração e julgamento conjunto, no rito do PAR. (BRASIL, 2013)

Assim, os municípios podem aplicar a possibilidade de investigação preliminar por meio do PAR pois é um procedimento que possui maior efetividade em investigações de fraudes mais complexas. Sendo que para o detalhamento do relatório final faz-se necessária a existência de um corpo técnico capacitado para analisar de forma aprofundada as questões técnicas e fáticas pautadas no PAR. (CGU, 2017)

Em que pese o movimento incipiente de implementação de programas de *compliance* nos Municípios brasileiros, tem-se na primeira fase de implementação de *compliance* municipal a necessidade de estimular a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização com o intuito de gerar acordos de leniência, bem como, focar na verificação e avaliação dos programas de integridade das empresas que atuam diretamente com a esfera local.

As sanções aplicadas pelos entes municipais por meio de PAR poderão ser cadastradas no sistema federal de Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) pelos municípios, atingindo grande escala de divulgação e passando a ser conhecidas por todos os entes. (BRASIL, 2013)

Além da criação de um Decreto Municipal para regulamentar a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública municipal, dentro da implementação o principal órgão que irá auxiliar no controle e na gestão de governança da Administração Direta é a ouvidoria, regulamentada pela Lei Federal nº 13.460/2017. (BRASIL, 2017) A ouvidoria é responsável por receber, analisar e responder



manifestações de usuários e servidores públicos, elaborar relatório anual de gestão e diagnosticar possíveis falhas e melhorias do sistema. (NOHARA, 2020)

No controle interno, o programa poderá contar com a Controladoria Municipal que, conforme art. 30 da Constituição Federal, é responsável por fiscalizar os atos da administração, funcionando como um órgão de monitoramento e de fiscalização da atuação administrativa. (BRASIL, 1988) Outro grande atrativo dos programas de integridade na esfera privada que pode ser utilizado no âmbito público é a criação de um canal de denúncias de irregularidades cometidas por servidores municipais. A depender das características do município este canal pode variar desde uma caixa anônima dentro da prefeitura até a criação de um canal de denúncias digital.

A criação de um Código de Ética e de Conduta também é uma das atividades de implementação dos programas de *compliance* público para atuar na melhoria das condições de integridade interna do município, pois é através do Código de Ética e de Conduta que ocorrerá a divulgação dos princípios e valores, a estipulação das diretrizes básicas de padrão de comportamento esperado dos gestores públicos, servidores e empregados públicos. Assim, funciona como instrumento de padronização diante de situações que sejam capazes de gerar violação aos princípios éticos e assim, aumentar o risco de má reputação da gestão pública.

Os programas de integridade e de conformidade na esfera Municipal trata-se do aprimoramento da governança, da gestão de risco, do alinhamento e fortalecimento da integridade da gestão pública municipal. (NOHARA, 2020) Como visto no tópico anterior, as práticas de governança estão diretamente relacionadas à conformidade dos programas de *compliance*, pois as regras das relações políticas configuram uma melhor garantia do *accountability* (responsabilização política). (LEAL, 2020)

No decorrer dos últimos anos tem-se ocorrido muitas transformações dentro da sociedade, nas instituições políticas e econômicas de formas que a necessidade por uma



mudança de paradigmas morais e éticos tanto das pessoas físicas como das pessoas jurídicas, tem ocasionado alterações nos textos normativos do Estado Democrático de Direitos. (LEAL, 2020) Portanto, compreende-se que os atos de *compliance* no âmbito da administração pública local são capazes de estimular a motivação intertemporal presente nos atos discricionário e vinculados, favorecendo a eficácia e eficiência do serviço público (FREITAS, 2014).

Assim, a aplicação de práticas de públicas e de programas de integridade na esfera local precisa manter-se coerente com a realidade local, atentando-se aos riscos e as dimensões de cada entidade, pois são estes fatores que irão ditar os atos necessários e a implementação nos mecanismos cotidianos das Municipalidades.

CONCLUSÃO

Como dito, a boa governança em conjunto com os programas de integridade é capaz de auxiliar a administração pública local na implementação dos princípios constitucionais de moralidade, integridade, transparência, facilitando assim a tomada de decisão e evitando que erros tornem-se repetitivos, bem como, evitando riscos de gestão e, principalmente, estimulando uma gestão proba através do exemplo, pois são institutos capazes de fortalecer a transparência.

Ademais, as práticas de boa governança aliadas aos programas de integridade promovem a diminuição dos casos de corrupção dentro da esfera pública e auxiliam os gestores públicos a considerar o direito de todos os integrantes dos municípios por eles dirigidos e, assim, fazendo que estes tomem decisões mais acertados diante do tamanho do seu poder decisório.

Em que pese os aspectos positivos que as práticas de governança corporativa são capazes de trazer para a Administração Local, para a aplicação na gestão pública é necessário que se efetue adaptações considerando as características específicas dos regimes jurídicos



administrativos, pois estão submetidos aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

As práticas de boa administração, governança e *compliance* são capazes de tornar o serviço público mais efetivo e eficaz, pois ocasionam o aprimoramento da integridade no ambiente da Administração Pública Local. Mas, ao contrário da aplicação na esfera privada, a gestão pública deve-se atentar para a diminuição de sanções capazes de comprometer e, assim, afetar, diretamente a reputação e a existência do ente local.

A aplicação das técnicas de programas de *compliance* na esfera local corrobora para o aumento da segurança jurídica para os órgãos públicos, seus agentes e cidadãos, pois com a adaptação dos municípios aos programas implementados tem-se de formas mais clara as responsabilidades éticas e legais, clareza na competência de cada função e assim, redução de avanços gerenciais indevidos.

Os programas de integridade melhoram a qualidade de prestação e gestão do serviço público que, quando mal empregados, não prejudicam apenas o desenvolvimento econômico, mas também o desenvolvimento social que impacta a qualidade de vida dos cidadãos.

Já existem demonstrativos dos benefícios dos programas de *compliance* à administração pública municipal com alta redução de cometimentos ilícitos por agentes públicos; ganho de credibilidade com potenciais investidores, fornecedores e clientes; melhora na eficiência e qualidade dos serviços prestados; aperfeiçoamento dos níveis de governança; otimização de recursos públicos; mitigação de desvios de condutas; melhora no ambiente de trabalho; fortalecimento da imagem do Município; previsibilidade e antecipação de riscos; padronização; e, principalmente, a prevalência da transparência dos atos públicos. (BARROS, 2020)

Considerando que a persecução do interesse público está relacionada com a busca da solução mais eficaz e mais eficiente diante do problema a ser resolvido. Conforme demonstrado ao longo do texto, através da aplicação de um programa de integridade



altamente eficaz, de uma boa análise e manutenção das técnicas aplicada para a gestão de risco na esfera local aliadas às práticas de boa governança, entende-se ser possível corroborar com a administração pública local para aumentar a agilidade dos serviços, fomentar a desburocratização desnecessário e aliar os recursos existentes para aprimorar a máquina pública diante do cenário atual, desde que atentos ao princípio da realidade considerando as particularidade de cada ente público municipal.

REFERÊNCIAS

BEQUER, Lorenzo Martin-Retortillo. *De los derechos humanos al derecho a una buena administración*. In: Carmen María Ávila Rodríguez e Francisco Gutiérrez Rodríguez, *El derecho a una buena administración y la ética pública*, op. cit., p. 54.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. *Compliance: Perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2018.

BARROS, Bruna Sampaio. *A importância do compliance nos municípios brasileiros*. Revista do MPC, 2020. Disponível em < <http://mpc.pr.gov.br/revista/index.php/RMPCPR/article/view/10/8>>. Acesso em 26 de julho de 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Programas de integridade: diretrizes para empresas privadas*. Brasília, set. 2015. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf> >. Acesso em 26 de julho de 2021.



BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Guia prático de implementação de programas de integridade pública: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, abr. 2018. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. *Sugestões de Decretos para Regulamentação da Lei Anticorrupção nos Municípios*. Brasília: CGU, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 8.429 (1992). *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 20 agosto 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666 (1993). *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 20 agosto 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 12.527 (2011). *Lei de acesso a informação*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 20 agosto 2021.



BRASIL. Lei Federal nº 12.846 (2013). *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.* Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 20 agosto 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 13.303 (2016). *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.* Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em 20 agosto 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 13.460 (2017). *Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.* Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em 20 agosto 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 12.813 (2013). *Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.*

BRASIL. *Decreto Federal nº 5.687 (2006).* Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

BRASIL. *Decreto Federal nº 8.420 (2015) – regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de*



atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em 26 de julho de 2021.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203 (2017). *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.* Brasília: 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.* Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em 03 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério do Estado da Transparência. Portaria nº 1.089 de 25 de abril de 2018. *Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.* Diário Oficial da União. 24 abril 2018; Seção 1:81.

CADE, 2016. *Guia Programas de Compliance – orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial.* Ministério da Justiça: Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Brasília: 2016.

CARVALHO, 2020 et al. *Manual de Compliance.* 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FILHO, Salomão Ismail. *Boa Administração: um direito fundamental a ser efetivado.* Ver. Direito Administrativo: Rio de Janeiro. V. 277. N 03. P 105-137. Dez 2018. Acesso em: 03



ago 2021. Disponível em

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>>

FREITAS, Juarez Freitas. *Direito Fundamental à boa administração pública*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 1999.

LEAL, Rogério Gesta. *Déficits Democráticos na Sociedade de Riscos e (des)Caminhos dos Protagonismos Institucionais no Brasil*. 1ª Ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. *A necessidade de adoção de códigos de integridade corporativa – compliance – pelas entidades da administração pública indireta de direito privado*. Revista da AGU, Brasília, v. 17, n. 01, p. 87-108, abr./jun. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. *Governança, Compliance e Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MTFC – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. *Convenção Interamericana Contra a Corrupção*. SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro 70070-905. Brasília-DF: 2016



RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual (RS) Nº 55.631, de 09.12.2020. *Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública estadual e a exigência de programa de integridade, de que trata a Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo.*

TCU – Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança organizacional – para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.* Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020.