

DIREITO
V.9 • N.1 • 2022 - Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-381X
ISSN Impresso: 2316-3321
DOI: 10.17564/2316-381X.2022v9n1p325-345



COMPLIANCE E GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA: PROGRAMAS DE INTEGRIDADE COMO APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

COMPLIANCE AND GOVERNANCE IN PUBLIC MANAGEMENT:
INTEGRITY PROGRAMS AS IMPROVEMENT OF MUNICIPAL PUBLIC
MANAGEMENT

CUMPLIMIENTO Y GOBERNANZA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: LOS
PROGRAMAS DE INTEGRIDAD COMO MEJORA DE LA GESTIÓN
PÚBLICA MUNICIPAL

Ricardo Hermany¹
Camila Lemos de Melo²

RESUMO

A corrupção existe desde os primórdios da humanidade e ocorre de diversas maneiras, contudo, nas últimas décadas tornou-se pauta da sociedade brasileira em razão dos inúmeros escândalos dos governantes do país, independente do partido político que estes representam. Portanto o presente estudo questiona a aplicação dos programas de integridade na administração pública local como um instrumento de aprimoramento e de fomento da transparência, eficiência e de combate à corrupção uma vez que estimulam a transformação cultural como um todo e, assim, viabiliza-se como estes programas podem auxiliar no aumento da eficácia das inúmeras e incansáveis tomadas de decisões dos gestores públicos. O estudo objetiva analisar o papel dos programas de integridade na dissimulação da probidade na gestão pública e como sua aplicação poderia impactar na melhoria dos processos de controle e de tomada de decisão da gestão pública, para garantir assim uma atuação mais eficiente e confiável. Para isso, compreende-se o conceito e o papel da governança na administração pública, com foco na gestão pública municipal. Após discorrer-se-á sobre os avanços nacionais e internacionais dos programas de *compliance* e de sua aplicabilidade ao setor público. Para, ao final analisar os programas de integridade na Administração pública, desde sua função no sistema de gestão à sua aplicação nos órgãos e na administração indireta.

PALAVRAS-CHAVE

Integridade. Governança. Administração Pública Local.

ABSTRACT

Corruption has existed since the dawn of humanity and occurs in different ways, however, in recent decades it has become the agenda of Brazilian society due to the numerous scandals of the country's rulers, regardless of the political party they represent. Therefore, the present study questions the application of integrity programs in the local public administration as an instrument to improve and promote transparency, efficiency and fight against corruption, since they stimulate cultural transformation as a whole and, thus, become viable as these programs can help increase the effectiveness of the innumerable and tireless decision-making of public managers. The study aims to analyze the role of integrity programs in the concealment of probity in public management and how their application could impact on the improvement of control and decision-making processes in public management, thus ensuring a more efficient and reliable performance. For this, the concept and role of governance in public administration are understood, with a focus on municipal public management. After that, the national and international advances of compliance programs and their applicability to the public sector will be discussed. In order, at the end, to analyze the integrity programs in the Public Administration, from its function in the management system to its application in the bodies and in the indirect administration.

KEYWORDS

Integrity. Governance. Local Public Administration.

RESUMEN

La corrupción existe desde los albores de la humanidad y se presenta de diferentes formas, sin embargo, en las últimas décadas se ha convertido en la agenda de la sociedad brasileña debido a los numerosos escándalos de los gobernantes del país, independientemente del partido político que representen. Por lo tanto, el presente estudio cuestiona la aplicación de programas de integridad en la administración pública local como instrumento para mejorar y promover la transparencia, la eficiencia y la lucha contra la corrupción, ya que estimulan la transformación cultural en su conjunto y, por lo tanto, se vuelven viables en la medida en que estos programas pueden ayudar a aumentar la eficacia de la innumerable e incansable toma de decisiones de los gestores públicos. El estudio tiene como objetivo analizar el papel de los programas de integridad en el ocultamiento de la probidad en la gestión pública y cómo su aplicación podría impactar en la mejora de los procesos de control y toma de decisiones en la gestión pública, asegurando así un desempeño más eficiente y confiable. Para ello, se entiende el concepto y rol de la gobernabilidad en la gestión pública, con enfoque en la gestión pública municipal. Posteriormente se discutirán los avances nacionales e internacionales de los programas de cumplimiento y su aplicabilidad al sector público. Para,

al final, analizar los programas de integridad en la Administración Pública, desde su función en el sistema de gestión hasta su aplicación en los órganos y en la administración indirecta.

PALABRAS CLAVE

Integridad. gobernanza. Administración Pública Local.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive um momento de fragilidade institucional, com amplo questionamento sobre a legitimidade das ações do Estado, suas regras, burocracia e de suas relações com parceiros privados. As recentes notícias sobre corrupção e sobre o aumento das operações de fiscalização e de ações de controle do Poder Público sinalizam a dificuldade existente para que as demandas postas ao Estado sejam cumpridas dentro dos limites da lei e com responsabilidade (accountability).

Questiona-se a aplicação de programas de integridade como ferramenta de criação e/ou aprimoramento da integridade no setor público municipal como vetor da transparência e consistência dos contratos e serviços públicos e para tornar a tomada de decisão dos gestores públicos mais eficaz.

Objetivo geral do presente artigo visa compreender a função da governança para administração pública, o seu papel na dissimulação da integridade na gestão pública e na aplicação dos programas de integridade como proposta de melhoria para os processos de controle e de tomada de decisão da gestão pública, para garantir assim uma atuação mais eficiente e confiável.

Divide-se em três objetivos específicos: primeiro far-se-á a compreensão da importância, dos desafios e dos princípios para a construção de uma estrutura de governança adequada e confiável para, após, discorrer sobre um breve histórico dos avanços nacionais e internacionais dos programas de *compliance* e de sua aplicabilidade ao setor público. Para, ao final analisar os programas de integridade na Administração pública, desde sua função no sistema de gestão à sua aplicação nos órgãos e na administração indireta. Serão apresentadas tendências e experiências bem-sucedidas no âmbito de *compliance* nacional e internacional, bem como uma discussão sobre os órgãos de controle da administração pública. Programa de integridade é um sinônimo de programa de *compliance*, trata-se de um programa de gestão pautado em pilares.

2 GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de governança pública surge da incorporação da governança corporativa, para o setor privado, à esfera pública. Segundo o Comitê sobre Aspectos Financeiros da Governança Corporativa, conhecido como *Cadbury report*, estabelecido em maio de 1991, a governança corporativa privada é

definida como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas e tem como princípios fundamentais a transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas³ (CADBURY REPORT, 1992). As recomendações estabelecidas no relatório foram utilizadas de diversas maneiras para estabelecer outros códigos, dentre eles, da União Europeia, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial.

A adaptação desses princípios para o setor privado foi efetuada pela Federação Internacional de Contadores (IFAC). Segundo a IFAC, o princípio da transparência passa a ser exigido na medida em que a sociedade confia nas ações nos processos de tomada de decisão e na gestão das atividades do setor público por meio da publicidade e comunicação das informações de forma clara e precisa, com “ação efetiva, pontual e tolerável do escrutínio necessário” (SLOMSKI, 2008, p. 139).

O princípio da integridade compreende os procedimentos honestos e perfeitos.

É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibição na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade. É dependente das estruturas de controle nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. É refletido no procedimento de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade. (SLOMSKI, 2008, p. 139).

Por fim, o princípio da responsabilidade em prestar contas é compreendido como o processo de responsabilização por decisões e ações tomadas pelas entidades do setor público e por seus indivíduos, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os seus aspectos de desempenho. “É alcançada por todas as partes, tendo compreensão clara de sua responsabilidade e tendo os papéis claramente definidos por uma estrutura completa. Em consequência, é obrigada a responder por uma responsabilidade conferida” (SLOMSKI, 2008, p. 139).

Tais princípios refletiram nas seguintes recomendações de governança para as entidades do setor público: padrões de comportamento, por meio do exercício da liderança na determinação de valores e padrões organizacionais para definir a cultura e o comportamento dos envolvidos; estruturas e processos organizacionais, com a designação da cúpula da administração e de suas responsabilidades; controle, rede de controle para alcançar os objetivos das entidades, da efetividade e eficiência das operações, da confiança nos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas; e, por fim, elaboração de relatórios externos de prestação de contas do uso do dinheiro público e do desempenho dos gestores (SLOMSKI, 2008, p. 139).

A “boa governança”, sob o ponto de vista da idealização do desenvolvimento, que ganhou o rótulo de remédio para a cura de muitos sofrimentos sociais em todo mundo. Entretanto, nos últimos anos,

3 Corporate governance is the system by which companies are directed and controlled. Boards of directors are responsible for the governance of their companies. The shareholders' role in governance is to appoint the directors and the auditors and to satisfy themselves that an appropriate governance structure to shareholders on their stewardship. The board's actions are subject to laws, regulations and the shareholders in general meeting. [] The principles on which the Code is based are those of openness, integrity and accountability. is in place. The responsibilities of the board include setting the company's strategic aims, providing the leadership to put them into effect, supervising the management of the business and reporting.

a boa governança tornou-se cada vez mais importante e várias razões foram acrescentadas a sua agenda. Por isso, há uma lista de qualidades recomendadas para a boa governança, tais como equidade, participação, inclusão, democracia, entrega de serviços, regulação, descentralização, regime de comércio aberto, respeito aos direitos humanos e às diferenças de gênero, igualdade racial, um clima favorável ao investimento, uso sustentável de energia, segurança cidadã, geração de emprego e uma variedade outros fins (GRINDLE, 2017).

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 (PEREZ 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.

A partir destes pressupostos, tem-se que governança é um sistema de regras que regulamenta o ato de governar. A ampliação da horizontalidade nas relações entre Estado-indivíduos, aumentou as particularidades de cada cidadão com tendência de produzir mais individualidade no que tange aos interesses dos integrantes da sociedade. A grande velocidade decorrente da tecnologia de comunicação também é causa de expectativa de solução rápida dos conflitos existentes, pelos órgãos governamentais, que “diante de uma onda antipolítica – devem mostrar a que vieram e isto significa: produzir resultados, ou seja, uma boa administração (PEREZ FILHO, 2019, p. 82).

Como consequência, fomentou o surgimento do conflito de interesses entre administradores e administrados, ocasionando “a necessidade de melhoria dos mecanismos de monitoramento, de forma a minimizar o conflito e proteger as partes [...] com foco na transparência de informações, na proteção dos acionistas minoritários e na prestação de contas” (MIRANDA, 2021, p. 26).

Para Slomski (2008, p. 123), a governança pública é um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade. A governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Já o Tribunal de Contas da União (TCU), 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).

Na definição de Bresser Pereira (2001) governança é um processo dinâmico de desenvolvimento político onde a sociedade, o Estado e o governo organizam-se e acendem a vida pública. A governança pública refere-se a estruturas, mecanismos e regulamentações para o exercício da administração pública onde

O processo é mais importante que o resultado em si”, deriva-se de uma estrutura com maior enfoque para a atuação das organizações e de seus atores sociais com mais autonomia, independência e regulamentação, a partir da definição de objetivos conjuntos. (SLOMSKI, 2008, p. 173).

Um outro conceito pertinente, criado por Timmers (2000), é a governança governamental. Esta pode ser definida como proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades de governo, visando relacionar os objetivos políticos eficientemente e eficazmente, como também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para a sociedade ou em benefício dela.

O setor público é complexo e suas entidades não operam com uma estrutura legislativa comum, quicá possuem um padrão organizacional. Portanto, revela-se imprescindível o reconhecimento da diversidade no setor público “e os diferentes modelos de governança que são aplicados nos diferentes países e nos diferentes setores, cada qual tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes formas de responsabilidades na prestação de contas” (SLOMSKI, 2008, p. 173).

Por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/98 juntamente com a Lei Complementar no 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – restou introduzido no sistema jurídico brasileiro um novo modelo administrativo de gestão conhecido por “administração gerencial”, o qual possui um modelo aproximado de gestão pública ao modelo de Governança Corporativa aplicados nas organizações privadas, fomentando uma mudança cultural no âmbito da transparência, da responsabilização e da prestação de contas.

No Brasil, no ano de 2016, por meio da Lei Federal nº 13.303, constituem-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).

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispões sobre a política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional conceitua governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesses da sociedade” (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, segundo o Instituto Latino-Americano de Governança e *Compliance* Público (2020, p. 9) a governança decorre da “implantação e integração entre liderança, estratégia e controle (mecanismos de governança), postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar as iniciativas locais do(a) Prefeito(a) e sua equipe”, ou seja, a governança se encarrega do fortalecimento das estruturas internas e externas por meio do fomento de uma cultura de gestão assentada em resultados, transparência, participação e eficiência.

Para alcançar os resultados desejados pelas 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 dividem-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, 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 popular no que tange a obediência às leis (PEREZ FILHO, 2019).

É papel do gestor público municipal agregar valor para os cidadãos por meio de políticas públicas e de serviços públicos de aperfeiçoamento tanto do município quanto da vida da população local. Vale ressaltar que essa incumbência deve se dar na mesma proporção que os gestores de uma empresa privada têm o papel dos gestores aumentar o lucro para satisfação dos sócios. Portanto, a governança pública municipal viabiliza a boa administração dos bens públicos e na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

3 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE FRENTE À NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA: UM BREVE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A Nova Gestão Pública parte da transposição de conceitos da administração de negócios para a administração pública. É um processo de administração que pressupõe a unificação de práticas originalmente do setor privado passem a ser aplicadas na esfera pública. Este movimento iniciou-se na década de 1970 com a Margaret Thatcher, no Reino Unido e com o governo municipal de Sunnyvale, na Califórnia, Estados Unidos (SLOMSKI, 2008, p. 159). Para Bresser Pereira (2005), esta onda objetivou a construção de um Estado Democrático capaz de responder as necessidades de seus cidadãos, com a fiscalização do desempenho dos burocratas e sua obrigação de prestação de contas com a possibilidade de fiscalização do desempenho política por parte dos eleitores.

A necessidade de mudanças do mundo contemporâneo reafirmou o papel do Estado como um dos alicerces do mercado, com a responsabilidade de mediar, estimular e promover intervenções e regulações. Consequentemente, exigiu-se iniciativas inovadoras dos governantes na gestão do setor público. Nesse sentido, segundo Matias-Pereira (2010, p. 164),

Para cumprir esse papel, é essencial que o Estado tenha um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas sólidas; orientado para eficiência, eficácia e efetividade; busca pela excelência; criação de valor público; flexibilidade e inovação; abor-

dagem gerencial; ethos no serviço público e competência em recursos humanos, entre outras. O Estado inteligente-mediador-indutor deve ser entendido como aquele Estado capaz de criação de valor público, geração de capital social, engajamento cívico, coordenação de atores público e privados, inclusão social, e compartilhamento de responsabilidades.

A detrimimento da confiança dos cidadãos em seus governos e do temor da disseminação da corrupção na aniquilação da competência governamental em assegurar direitos civis básicos provocam-se dúvidas sobre a capacidade de governo dos gestores públicos e geram inseguras para a sociedade (MATHIAS-PEREIRA, 2010). A nova governança pública almeja a criação do valor público.

A Antiguidade Clássica deixou para a história uma frase que se acredita ser a justificativa do divórcio entre Júlio Cesar e Pompeia – “a minha mulher não deve estar sequer sob suspeita” – e eternizou-se no provérbio: “A mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta”; na dialética do pensamento do ditador romano, Júlio Cesar, no ano 63 antes de cristo, Moore (2002, p. 55) argumenta que “não basta afirmar que os gerentes públicos criam resultados que têm valor, eles precisam ser capazes de mostrar que os resultados conseguidos valem o preço pago por eles – a restrição à liberdade individual e o consumo privado”.

Dois mil e oitenta e cinco anos se passaram e, com ao desenvolvimento da sociedade, os atributos e valores presentes no provérbio (reputação, verdade, transparência, confiança e excelência), quando colocados em prática pelos cidadãos e pelos governantes, afeta a sociedade positivamente (VEIGA, 2019). Uma vez que estes valores são importantes nas relações privadas, tornam-se ainda mais críticos nas relações públicas.

Segundo a OCDE (2018), a prevenção a corrupção no setor público é essencial para o desenvolvimento do Estado, pois assegura um ambiente propício aos investimentos públicos e privados. Para o Conselho da OCDE (2017, p. 7), integridade pública “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

Mas, antes de falar sobre os programas de integridade na administração pública, primeiramente, é preciso especificar que a Administração Pública brasileira se consolida nos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Carta Magna, qual seja: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, os programas de *compliance* público concretizam uma estratégia inovadora da gestão pública brasileira.

Os programas de *compliance* público são instrumentos e referências internacionais; são normas aplicáveis ao setor público, “ainda que tenha havido, do ponto de vista histórico, uma preocupação inicial com os deveres de *compliance* desde o início do século passado, especialmente no Brasil, foram as recomendações da Basilei I, colocadas em prática pela Resolução do Banco Central 2.554/98, que corporificam o instituto no nosso ordenamento jurídico pátrio, sendo possível afirmar que entre nós esse é o marco da sua existência (BLOCK, 2017, p. 23).

Já em 2002, o Código Penal foi alterado, com o acréscimo de artigos que tratam da corrupção praticada por particular contra a Administração Pública Estrangeira, além da Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013 – conhecida como Lei de Anticorrupção – e da Lei no 13.303, de 30 de junho de 2016, referente às estatais, ou seja, de *Compliance* Público.

A Lei no 12.846/13 cita a responsabilização, civil e administrativa, da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e nasceu com base em compromissos firmados pelo Brasil para combater a corrupção. Como exemplo, agora temos tipificado no art. 5º quais são os atos lesivos à administração pública, seja nacional ou estrangeira. No âmbito do Poder Executivo federal, a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, observará o disposto na instrução normativa nº 13/2019 da CGU, que veio para definir os procedimentos para a apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846/2013, regulamentada por meio do Decreto nº 8.420, de 2015.

As disposições da instrução normativa se aplicam aos órgãos integrantes da administração direta do Poder Executivo federal, assim como às autarquias, às fundações, às empresas públicas e às sociedades de economia mista compreendidas na administração indireta do Poder Executivo federal, ainda que se trate de empresa estatal que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Contudo, em 18 de junho de 2022 entrou em vigor o Decreto Federal nº 11.129 de 11 de julho de 2022, em substituição ao Decreto Federal nº 8.420/2015, que não recebia atualização desde a sua publicação. A atualização legislativa possui significativos avanços na busca por uma gestão administrativa mais proba e ética ao intervir diretamente nos mecanismos de governança corporativas das entidades privadas e ao fomentar a integridade pública por meio do controle interno exercido pela CGU que funciona como modelo para os demais órgãos e entidades da Administração Pública, em razão da autonomia administrativa decorrente do Estado Federal de Direito.

O atual decreto regulamenta a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira (Lei Federal nº 12.846/2013) e objetiva fomentar e difundir a cultura da integridade na esfera pública e privada. A atualização trouxe alterações positivas, aproximou-se das práticas mais modernas de *compliance* e das normas internacionais que regulamentam os sistemas de gestão de *compliance* (ISSO 31301) e os sistemas de gestão antissuborno (ISSO 37001).

A importância das modificações apresentadas pelo novo decreto decorrem do combate à prática de atos corruptivos na administração pública, bem como, do estímulo à transformação cultural de integridade nas relações público x privadas baseado nos reflexos estruturais de governança corporativa na sociedade como um todo, desde implicações econômicas nas políticas públicas. Nesse sentido, segundo Marcelo Zenker (2019, p. 236), a corrupção na administração pública estaria “diretamente proporcional ao monopólio e a discricionariedade, e inversamente proporcional ao dever de prestar contas”.

Portanto, o controle da prática de atos corruptivos na esfera administrativa depende de um “conjunto mutável de micro fatores, que combina redução dos monopólios, regulação do poder de concedê-los, democratização do poder decisório do gestor público, transparência em relação a estas decisões e aprimoramento do dever de prestar contas” (ZENKER, 2019, p. 236).

Qualquer estrutura político-administrativa estatal apresenta risco de integridade tendo em vista a possibilidade dos ocupantes de cargos públicos usarem sua ocupação para razão de benefícios pessoais, alerta-se sobre a importância da integridade governamental. Nesse sentido, a Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) determinou doze princípios de gestão ética no serviço público, baseados nas práticas de integridade (ZENKER, 2019, p. 236).

Dentre eles, a OCDE recomenda a criação de um sistema de integridade pública coerente e abrangente, com cultivo de uma cultura de integridade pública; o desenvolvimento de estratégias para atenuar os riscos de integridade pública; a prestação de contas eficaz por meio de um quadro de gestão de riscos e de controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público e da certificação de mecanismos de cumprimento com respostas adequadas às suspeitas de violação dos padrões de integridade pública; o reforço do papel da fiscalização e do controle externo no sistema de integridade pública; o incentivo à transparência e ao envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público (OCDE, 2017).

Com efeito da atualização legislativa, ampliou-se o escopo dos programas de integridade para a novidade do inciso II⁴, que incluiu o fomento e manutenção da cultura de integridade no ambiente organizacional, traz a necessidade de ampliação dos programas para outras esferas, além da corrupção, como o combate ao abuso no ambiente de trabalho, lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo, dentro outros, uma vez que um ambiente de desconformidade viabiliza a ocorrência de ilícitos contra a administração pública, regulamentado pela Lei Federal nº 135 de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa (CARVALHO, 2022).

A norma também incluiu nos objetivos do programa de integridade os verbos: prevenir, detectar e sanar em que artigo 56, inciso I⁵. Ao enfatizar a necessidade de prevenção a norma foca na prevenção de ilícitos, além de mencionar a importância de encontrar regularidades em curso (detectar) e de remediar situações de desvio, caso tenham ocorrido (detectar). Em que pese críticos possam mencionar que estes verbos estavam implícitos na redação anterior, dada pelo Decreto nº 8.420/2015, não se evidenciava estes vocábulos (CARVALHO, 2022).

A maior alteração da norma decorre do artigo 57 da norma que apresenta novos parâmetros de avaliação dos programas de integridade, conforme as diretrizes da Recomendação da OCDE sobre integridade pública, com mais detalhamentos e inclusões. O inciso I tornou parâmetro de avaliação a comprovação do comprometimento da alta administração (*tone from the top*) por meio do apoio visível e inequívoco ao programa. O inciso V alocação eficiente de recursos para a gestão de riscos, e o inciso X incluiu a expressão “mecanismos destinados ao tratamento de denúncias”. Ou seja, não basta apenas ter a ferramenta de denúncias, é necessário implementar uma política de *whistleblowing* para regular o tramite das denúncias, já exigido na União Europeia. Já o inciso IV reforça a cultura organizacional de *compliance* ao inserir a necessidade de comunicação e treinamentos periódicos,

4 Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional. 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 a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

5 [...] I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira;

pois a comunicação é fator fundamental para disseminação da cultura de integridade, bem como, segundo Carvalho (2022) o estabelecimento de lembretes morais (moral reminders) de forma regular.

Contudo, dentre as alterações de parâmetro de avaliação dos programas de integridade, destacam-se os acréscimos efetuados sobre *Due Diligence* (inciso XII, art. 57) nas contratações que, baseadas em riscos, devem reforçar a gestão de terceiros com a inclusão de despachantes, consultores e representantes comerciais; a supervisão de pessoas politicamente expostas, seus familiares, colaboradores próximos e sua participação em pessoas jurídicas; bem como, a supervisão de patrocínios e doações em geral. A relevância desta alteração para a administração pública está no aumento da segurança nas intermediações das relações entre a gestão pública e empresas privadas.

Portanto, destaca-se que a temática do *Compliance* não se esgota na Lei no 13.303/16. O Direito brasileiro, seguindo modelos bem-sucedidos, como o americano e o inglês, vem editando diversos diplomas (GIOVANNINI, 2017, p. 471). Possivelmente, alguns julguem a palavra “integridade” ser uma mera tradução de “*Compliance*”, mas isso constitui um equívoco. Integridade possui um significado muito mais abrangente. Além de estar conforme os requisitos legais, ela impõe uma conduta correta, permanente, como foi dito, “fazer o certo, independentemente de normas, códigos ou leis”. Segundo Irene Nohara (2012, p. 117-118) o modelo gerencial propugnado pela reforma, conforme visto, mede a eficiência da Administração Pública a partir da perspectiva da satisfação exclusiva do cidadão-cliente que se utiliza dos serviços públicos, que são comparados com os prestados pela iniciativa privada.

Entretanto o *status* de cidadão não deriva do fato de simplesmente se pagar pelo serviço. Expõe Maria Paula Dallari Bucci que é equivocado, portanto, apegar-se ao fato de ser pagador de impostos (tax payer) para fazer jus aos serviços públicos, pois enquanto o consumidor de serviços prestados pela iniciativa privada geralmente não tem voz ativa na gestão dos serviços prestados, o cidadão-usuário seria, da perspectiva empresarial um sócio do empreendimento, e não seu mero cliente. Ademais, costuma-se dizer, no universo privado, que “o cliente tem sempre razão”, frase que indica que o sucesso de diversos empreendimentos depende da satisfação do cliente, pois este será quem optará por consumir ou não determinado serviço ou produto.

No entanto, apesar da força retórica da expressão, que induz as pessoas que ostentam a condição de cliente a se sentirem valorizadas, jamais se pode deixar de considerar que tal discurso pressupõe que o cliente é alguém de quem se quer obter algo, ou seja, alguém que é visto da perspectiva de um Outro. O cliente, apesar de ser o alvo, não participa. O empresário quer, não raro, manipular, por meio da publicidade, os desejos dos potenciais clientes, com estratégias sofisticadas, para que eles optem por consumir seus produtos e serviços, num mercado concorrencial.

Como se pretende dissuadir e estimular o desejo daquilo que é oferecido pela iniciativa privada, jamais se pode deixar de considerar que o cliente é visto como objeto e não como sujeito da ação empresarial, que se estrutura com base em estratégias elaboradas por diretores, gerentes e demais integrantes, estes sim com voz ativa nas organizações privadas. Procura-se, com tais estratégias, influenciar as decisões de consumo dos “clientes”, para criar uma dependência dos produtos e serviços ofertados. Por outro lado, o status de cidadania envolve a capacidade de ser sujeito das decisões e influenciar os destinos da sociedade da qual se faz parte. Só é sujeito quem tem dignidade, isto é, quem

é retirado da condição de objeto da vontade dos outros e alçado à categoria de sujeito. Tal noção não se coaduna do *status* de “cliente” (FILHO, 2019, p. 130-131).

Assim, a “nova” Administração Pública, em realidade, não significará uma ruptura completa ou uma revolução – aqui, no termo de corte ou substituição completa do velho pelo novo - em relação ao conceito ou mesmo as finalidades há muito já confirmadas de atendimento ao bem interesse comum. Significará, de outro modo, um ressignificado da função administrativa, onde a qualidade dos serviços postos à disposição do cidadão será avaliada e, no decorrer do tempo, passará a o tamanho do Estado e suas prioridades.

Por este motivo, avaliar ações, prevenir fraudes e estudar o impacto das políticas públicas são medidas que nenhum gestor público pode negligenciar. Todavia, o que se tem visto no Brasil é justamente o oposto: pouca ou nenhuma análise de dados concretos antes da tomada de decisões, pouca prevenção e muito trabalho reativo. Nesse sentido, a aplicação de programa de *compliance* público torna-se um parâmetro para os novos gestores públicos (PEREZ FILHO, 2019, p. 306).

Segundo o guia de integridade da OCDE, as contratações públicas continuam sendo uma fonte inexplorada de prosperidade econômica e social. Ele representa 13% do PIB nos países da OCDE e 1/3 das despesas gerais do governo, mas continua sendo bastante burocrático, ineficiente e altamente vulnerável à corrupção. A Recomendação da OCDE sobre Contratos Públicos descreve princípios e mecanismos para garantir a integridade e reduzir a corrupção nos contratos públicos (integridade, transparência, participação das partes interessadas, acessibilidade, compras eletrônicas, fiscalização e controle). Para Nascimento (2020, p. 440/441):

Se faz imprescindível esta nova direção para o âmbito público, com a constituição de uma ética pública firme e sólida, instituída por uma gestão pública forte e comprometida com a sociedade, em que a voz do poder seja a do Estado Democrático de Direito, de uma nação fundada nos preceitos da Constituição da República. São diretrizes indispensáveis para combater e erradicar a corrupção sistêmica no cenário público brasileiro. [...]

Por conseguinte, quanto mais transparência houver entre governo e sociedade, maior será a probabilidade de sucesso do programa de compliance, que promoverá, com isso, a efetivação de uma gestão pública transparente, ética e sustentável que resultará em ações mais responsável e eficientes por parte da Administração Pública.

Programas de integridade visam contribuir para o progresso e desenvolvimento de uma “gestão pública transparente, proba, justa, responsável, comprometida, sustentável e eficiente, sendo que, agora, com uma direção a seguir: o *compliance* público como caminho para a integridade na Administração Pública” (NASCIMENTO, 2020, p. 441). Assim, vislumbra-se na integridade a grande pedra angular do sistema de governança pública pois garante uma atuação estatal em prol dos interesses público, vital para a prosperidade econômica da gestão pública e para o bem-estar social.

Nesse sentido, os programas de *compliance* público atuam ao revés das tradicionais respostas ao combate à corrupção ao fornecer de forma estratégica políticas de integridade pública para cultivo de uma cultura de integridade em toda a sociedade. Para isso, entende-se ser ainda mais eficaz ao partir de uma esfera micro para macro, das cidades para as demais esferas de governos, a partir da

governança pública e do papel do gestor público municipal para agregar valor para os cidadãos por meio de políticas públicas e de serviços públicos de aperfeiçoamento tanto do município quanto da vida da população local.

4 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UM INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA

Em síntese, a governança pública abrange mecanismos de liderança, estratégia e controle. Na esfera municipal ela auxilia os prefeitos na organização de sua gestão. Nesse sentido, a Cartilha de Governança Pública elaborada pela Rede Governança Brasil (2020, p. 10) considera que:

Governar tem o sentido de administrar (gerir, comandar, chefiar e orientar), controlar, influenciar e até mesmo conduzir, a **Governança** acontecerá através da implantação e integração entre **LIDERANÇA, ESTRATÉGIA e CONTROLE** (Mecanismos da Governança), postos em prática para **AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR as iniciativas locais do(a) Prefeito(a) e sua equipe**, potencializando a estruturação de uma rede interna e externa que deve adotar e se comprometer com uma cultura de gestão baseada em resultados, transparência, participação e eficiência.

E os Programas de integridade pública são projetados pela

[...] criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controle, auditoria, monitoramento e denúncia que venha promover a atuação em conformidade do órgão de acordo com diretrizes internas e externas, gerando, com isso, a gestão da integridade na esfera pública. (NASCIMENTO, 2020, p. 430).

Ou seja, os programas de integridade pública nada mais são do que um instrumento eficaz de aplicação da governança pois visam aumentar a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública e corroboram com a política anticorrupção pois estabelecem mecanismos de controle que melhoram a imagem pessoal e institucional dos gestores públicos; reduzem a distância entre sociedade e os órgãos de Estado; colaboram com o aumento da transparência e corroboram com a disseminação da cultura de integridade.

O objetivo dos programas de integridade na administração pública é a detecção e saneamento de qualquer espécie de desvio, ato ilícito, fraudes e irregularidades, além de fomentar a cultura de integridade, transparência e ética, bem como, para blindar o órgão público contra a prática de atos corruptivos. Para isso é preciso alinhar o planejamento do programa com o planejamento e gestão estratégica do órgão alcançar maior êxito na execução e planejamento.

Fortalece e moderniza a governança pública (NASCIMENTO, 2020, p. 431). Segundo o Programa de Integridade criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União a integridade

pública deve ser compreendida como um conjunto de disposições institucionais que coordenam a Administração Pública para efetivar o objetivo de entregar resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente (BRASIL, 2015a).

O programa de compliance abarca o atendimento a leis, regulações, normas internas e às finalidades da organização, seja ela pública ou privada. Significa uma autovigilância nos mais diversos aspectos do negócio desenvolvido pela sociedade privada e, no âmbito público, das competências outorgadas aos entes, pela legislação. Trata-se da ideia de prevenção geral como sustentáculo da organização e garantia de sua perenidade em todas as áreas envolvidas na consecução de seus fins, mas não só isto, pois também auxilia no fortalecimento dos valores organizacionais, atuando como fonte propagadora dos princípios caros à organização. Em outros termos: minimiza-se riscos na medida em que também auxilia para a formação de uma nova cultura organizacional. (PEREZ FILHO, 2019, p. 99-100).

A boa governança corporativa tem por características uma gestão pautada pela transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade e tem no compliance um importante componente para o alcance de um desempenho (performance) a contento, isto é, que atinja – ou supere – as metas estratégicas estabelecidas para a organização (PEREZ FILHO, 2019, p. 100). Assim, a governança pública, no âmbito da ciência políticas, associa-se a uma mudança na gestão política com formas de interação nas relações de poder entre Estado, governo e sociedade principalmente nos processos de cooperação e nos mecanismos de estímulo das relações entre os principais atores envolvidos (PEREIRA, 2010).

No âmbito da Administração Pública, um programa de compliance deverá abarcar os mesmos assuntos, porém com uma ênfase um pouco diversa, como por exemplo, no aspecto da transparência de gestão, pois talvez seja necessário limitar o acesso às informações por questões de segurança nacional. Outra diferença seria a análise do mérito das medidas tomadas pelo gestor público, que devem sempre atender aos ditames do interesse público e, na sua maior parte serem motivadas – dever que inexistente na esfera privada (PEREZ FILHO, 2019, p. 101-102)

O *compliance* auxilia no ganho de gestão, na medida em que responsabiliza gestores, por meio de indicadores, mensurando o desempenho do administrador, além de imprimir maior transparência e eficácia no gasto público. Ambas medidas são necessárias para se vislumbrar uma mudança do cenário atual de qualidade baixa dos serviços públicos ofertados ao cidadão (PEREZ FILHO, 2019, p. 178-179).

O controle proporcionado pelo programa de *compliance* auxilia sobremaneira na integralidade da gestão de informação, na medida em que confere rastreabilidade e confiabilidade nas informações constantes do *data room* da Administração Pública, pois não basta conferir transparência à Administração Pública se o conteúdo da informação é equivocado. Além disto, representa uma proteção para o próprio gestor público, já que – ao implementar um programa de compliance, o gestor público evidencia seu desejo em tomar providências no sentido de sanar irregularidades passadas e dar novo rumo às finanças da Administração Pública, sendo, inclusive, uma prova a seu favor em caso de eventual defesa contra a inclusão do ente federativo em cadastros restritivos, conforme dicção do enunciado da súmula 615 do Superior Tribunal de Justiça:

Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos. (Súmula 615, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018).

Implementar um programa efetivo de compliance significa melhoria na aplicação dos recursos públicos, além de melhor gestão de todo o conhecimento da máquina pública, imprimindo maior rapidez, transparência e racionalidade nos procedimentos cotidianos emanados do Poder Público (FILHO, 2019, p. 179). O papel do *compliance* é justamente promover o controle da Administração Pública, além de impulsionar o uso de novas tecnologias, transparência e propagação da informação, de modo geral (FILHO, 2019, p. 181). A falta de controle e transparência atinge com maior vigor municípios longínquos e menores, onde a falta de fiscalização é mais evidente (FILHO, 2019, p. 184).

Conforme já realçado, a grande vantagem do compliance é aliar elementos de auditoria, integridade e estratégia já na fase da edição dos atos administrativos, auxiliando na formação de um histórico a respeito do tema, bem como no resguardo de fundos necessários às políticas públicas. Há também combate preventivo à corrupção no seio da Administração Pública, na medida em que se favorece ações de transparência. O acesso, pelo público geral, às informações necessárias para se cumprir os requisitos impostos por leis e normas administrativas é facilitado, evitando-se o retrabalho e representando ganho de produtividade (PEREZ FILHO, 2019, p. 190-191).

A adoção de um programa de *compliance* na Administração Pública pode auxiliar de modo muito particular a diminuir os inúmeros escândalos de corrupção que assolam a realidade brasileira, na medida em que implementam maior controle ao mesmo tempo que conferem maior transparência, auxiliando para uma gestão mais eficaz da coisa pública (PEREZ FILHO, 2019, p. 195).

Como exemplo, é possível mencionar o município de São Paulo e a sua criação: Programa de integridade e Boas Práticas:

Consistente no conjunto de mecanismos e procedimentos internos destinados a detectar e prevenir fraudes, atos de corrupção, irregularidades e desvios de conduta, bem como a avaliar processos objetivando melhoria da gestão de recursos, para garantir a transparência, a lisura e a eficiência. (SÃO PAULO, 2020.)

Por meio do Decreto nº 59.496/2020, o município de São Paulo determinou que órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município deveriam implementar o Programa de Integridade e Boas Práticas - PIBP, estruturados no comprometimento e apoio da alta administração; na existência de unidade responsável no órgão ou na entidade; na análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e no monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (SÃO PAULO, 2020).

Caberá à Controladoria Geral do Município estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos Planos de Integridade e Boas Práticas, bem como fixar prazos e cronograma de apresentação para a efetiva adoção das melhorias cabíveis. Portanto, o que se pretende com o *compliance* é tornar o controle mais preventivo. Mais que isto, busca-se a promo-

ção de inteligência corporativa, ou seja, a análise de dados aliada a estratégias de gestão que possam ampliar a efetividade da ação da Administração Pública na sociedade.

Obviamente, seguir nesta direção significa a necessidade de orçamento para se estabelecer uma estrutura capaz de produzir o trabalho preventivo que se almeja, além de apoiar as instituições atuais de controle, que a longo prazo seriam beneficiadas na medida em que o trabalho reativo tende a diminuir na medida em que se aumenta o controle preventivo. Ademais, agregar qualidade às escolhas administrativas corroborará para a boa avaliação da Administração Pública, gerando uma relação de “ganha-ganha” entre administrados, administrador e instituições que hoje despendem grande montante de “energia” para que a lei seja cumprida, como por exemplo, o Ministério Público (SÃO PAULO, 2020, p. 109).

Os governantes e administradores públicos, tendo em vista que imagem do município torna-se cada vez mais essencial para atração de investimento, de desenvolvimento e de crescimento, tanto do ponto de vista familiar como no âmbito dos negócios, deveriam incluir o desenvolvimento da imagem da sua cidade em seus compromissos e os programas de integridade pública corroboram para isso.

Progressivamente as tendências globais afetam os espaços das comunidades e para aumentar a eficácia e a eficiência da gestão pública compreende-se ser necessária tornar a gestão pública local menos reativa e mais proativa. O governo do futuro exige que a gestão pública amplie seus horizontes para um novo conjunto de atividades centrada nas oportunidades por meio de mecanismos de planejamento e desenvolvimento que agreguem valor à tradicional cadeia do setor público, como os programas de *compliance* público.

O *compliance* público é uma ferramenta para tornar a gestão mais eficiente por meio de mecanismos de controles internos que geram mais segurança tanto para as organizações públicas quanto para as organizações privadas, protegendo-as de diversos riscos, dentre eles, corrupção e fraudes. A aplicação ativa desse sistema desenvolve e fomenta princípios éticos, desenvolve planos de contingência e gerenciamento de riscos contínuos e periódicos, aumento os subsídios dos gestores públicos para tomada de decisões, dentre outros. Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta de gestão pública que viabiliza maior controle da atuação estatal, aumenta a eficiência da administração pública e, conseqüentemente, fortalece a confiabilidade e credibilidade dos cidadãos na máquina estatal, principalmente em razão de sua função preventiva.

Por fim, ressalta-se que o amago dos programas de *compliance*, públicos ou privados, está na transformação da cultura humana e não na mera imposição de normas. Um programa sólido de *compliance* público visa transformar a cultura dos membros da gestão pública de forma homogênea para fomentar a integridade e mitigar a improbidade.

5 CONCLUSÃO

Vivemos em uma democracia ainda jovem e com um gigantesco potencial de crescimento. A implementação de programas de integridade é um método eficiente para ser aplicado, com seriedade e responsabilidade, no nosso país e pode servir como alavanca para alcançarmos patamares inimagi-

náveis ao transformar a credibilidade, o crescimento e potencial de investimentos para a organização. Assim, vislumbrou-se a importância da governança pública e o papel do gestor público municipal para agregar valor para os cidadãos por meio de políticas públicas e de serviços públicos de aperfeiçoamento tanto do município quanto da vida da população local.

O modelo gerencial da “nova administração pública”, decorrente da reforma administrativa, mede a eficiência da Administração Pública a partir da perspectiva da satisfação exclusiva do cidadão-cliente que se utiliza dos serviços públicos, que são comparados com os prestados pela iniciativa privada. O avanço da governança pública no Brasil deve-se muito à mudança de postura da sociedade. Esta, progressivamente, reivindica pela ética e integridade na atuação dos gestores públicos e a esperança de transformação exige o fortalecimento da governança pública como garantia do desenvolvimento e da performance administrativa.

Em um segundo momento demonstrou-se, a partir de um breve histórico, o surgimento dos programas de integridade, cujo berço está no *compliance* (prática inicialmente adotada por bancários e pelo mercado de capitais cujo reflexos incorporam-se aos setores públicos e privados). Assim, evidencia-se a importância dos programas de integridade na esfera local, como um instrumento de governança pública que aprimora o controle da gestão local, a eficácia e eficiência da administração pública e transforma a cultura a partir da visão de pertencimento que somente os entes locais vislumbram.

A partir desta premissa, procurou-se demonstrar a viabilidade de aplicação dos programas de *compliance* público nos Municípios com o intuito de promover e provocar mudanças na cultura da administração pública local com elevado nível de conhecimento e de competências, pois pela valorização da sociedade local, potencializa-se a governança e, por conseguinte, viabiliza-se a boa administração pública.

Desta forma, conclui-se para recomendação da aplicação de *compliance* para os Municípios, suas secretarias e órgãos tendo em vista a possibilidade de alavancar as metas e objetivos do plano de governo além de evitar perigos e surpresas no percurso da gestão pública local principalmente pelo aumento de sua eficiência. Trata-se, portanto, de uma ferramenta para tornar a gestão mais eficiente por meio de mecanismos de controles internos que geram mais segurança tanto para as organizações públicas quanto para as organizações privadas, protegendo-as de diversos riscos, dentre eles, corrupção e fraudes.

A partir de uma aplicação ativa dos sistemas de integridade públicos desenvolve-se e estimula-se princípios éticos, cria-se um maior controle da atuação estatal, aumenta-se a eficiência da administração pública e, conseqüentemente, é fortalecida a confiabilidade e credibilidade dos cidadãos na máquina estatal, principalmente em razão de sua função preventiva. Do exposto, há viabilidade de aplicação dos programas de *compliance* nos Municípios com o intuito de promover e provocar mudanças na cultura da administração pública local com elevado nível de conhecimento e em razão de sua competência para fomentar o desenvolvimento local consoantes ditames da Carta Magna.

Apresentados os aspectos da pesquisa, com pertinência crítica e valorativa, reafirma-se a atuação do *compliance* público como meio de fomento à cultura de integridade a partir da valorização da sociedade local, potencializado pela governança. O nosso país tem dado importantes passos em direção ao desenvolvimento de estratégias de integridade pública, dentre elas, a aplicação dos programas de integridade, atualmente regulamentados pelo Decreto Federal nº 11.129 de 11 de julho de 2022. Em

que pese o desafio de estruturação da Administração Pública, os programas de *compliance* público demonstram-se capazes de tornar o serviço público municipal mais efetivo e eficaz pois consolidam os elementos estruturantes sugeridos pela OCDE na promoção de uma cultura de integridade como base na estruturação da integridade pública.

REFERÊNCIAS

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa:** atualizado de acordo com a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei 12.846) e o Decreto-Lei 8.421/2015. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.129 de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei no 12.846, de 1 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: 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR.** Brasília, 2018a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Plano de Integridade da CGU.** Brasília, 2018b.

BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.html. Acesso em 10 de out. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade.** Brasília, 2017.

BRASIL. Lei no 13.303, de 30 de junho de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 09 de out. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública.** Brasília, 2015a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Implementação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais**. Brasília, 2015b.

BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1 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: 2015c. Acesso em 06 de out. 2022.

BRASIL. Lei no 12.846, de 1o de agosto de 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em 04 de out. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma nova gestão para um novo Estado**: liberal, social e republicano. Revista do servidor público, ano 52, n° 1, 1º mar. 2001.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. Londres, 1992. Disponível em: [https://www.frc.org.uk/f2e29c1c271a/The-Financial-Aspects-of-Corporate-Governance-\(the-Cadbury-Code\)](https://www.frc.org.uk/f2e29c1c271a/The-Financial-Aspects-of-Corporate-Governance-(the-Cadbury-Code)) Acesso em: 9 set. 2022.

COELHO, C. C. B. P. **Compliance na administração pública**: uma necessidade para o Brasil. Guanambi: Revista de Direito da Faculdade Guanambi, 2016. Ed. 3, 75-95.

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Enterprise Risk Management – Integrated Framework**. Jersey City: 2013.

EMPÍRICA INVESTIMENTOS. **Manual de controles internos e compliance**. São Paulo, SP: Empírica, 2016.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O compliance na administração pública**: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. São Paulo: J. H. Mizuno, 2019. Ebook

GIOVANINI, Wagner. Programas de compliance e anticorrupção: importância e elementos essenciais. *In*: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (org.). **Lei Anticorrupção e temas de compliance**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. Brasília: IBCG, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MOORE, Mark. **Criando valor público:** gestão estratégica no governo. Brasília: ENAP, 2002.

NASCIMENTO, Juliana Oliveira. **Panorama internacional e brasileiro da governança, riscos, controles internos e compliance no setor público.** In.: CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de. Compliance, gestão de risco e combate à corrupção - integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Forum, 2020.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública.** Paris: OCDE, 2017.

Rede Governança Brasil – RGB. **Governança pública municipal:** transformando sua administração. Instituto Latino - Americano de Governança e Compliance Público (coord.). 1. ed. Brasília: NT Editora, 2020.

SÃO PAULO. **Decreto nº 59.496/2020.** Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59496-de-8-de-junho-de-2020> Acesso em 1. Jun. 2022.

SLMOSKI, Valmor *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

VEIGA, Paula. **Não basta ser, é preciso parecer.** 2019. Disponível em: <https://www.ver.pt/nao-basta-ser-e-preciso-parecer/>. Acesso em: 11 set. 2022.

Recebido em: 10 de Setembro de 2022

Avaliado em: 21 de Setembro de 2022

Aceito em: 11 de Outubro de 2022



A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

Copyright (c) 2022 Revista Interfaces Científicas - Direito



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

1 Mestre e Doutor em Direito. Professor da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul.
Email: hermany@unisc.br

2 Advogada. Mestranda em Direito. Pós-graduada em Direitos Humanos. Email: camilalmelo@yahoo.com.br

