

**COMPLIANCE E BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TEORIA
E APLICAÇÃO PRÁTICA**
*COMPLIANCE AND GOOD GOVERNANCE IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: THEORY
AND PRACTICAL APPLICATION*

Giovani da Silva Corralo

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Especialista em Advocacia Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neto - Angola. Coordenador do projeto de pesquisa Relações de poder e o poder municipal no Estado brasileiro. Advogado. Rio Grande do Sul (Brasil).
E-mail: gcorralo@upf.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1893559315225978>.

Submissão: 26.07.2023.

Aprovação: 08.03.2023.

RESUMO

Esta pesquisa objetiva o estudo da boa governança e do *compliance* nos municípios brasileiros, mais especificamente deslindar a viabilidade de programas de integridade – *compliance* – nas municipalidades. Utiliza-se o método dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental. Para tanto, estuda-se a boa governança no direito público brasileiro, bem como os programas de *compliance*, teoricamente e praticamente. Após, analisa-se a posição do município na Federação brasileira, concluindo-se pela viabilidade de programas de integridade – *compliance* – em nível municipal, a fim de rearticular a dimensão estatal e suas relações com o setor privado para evitar desvios de todo o gênero. Trata-se de uma importante alternativa para melhorar, sistemicamente, a *accountability* governamental.

PALAVRAS-CHAVE: Boa governança; *Compliance*. Municípios.

ABSTRACT

This research aims to study good governance and compliance in Brazilian municipalities, more specifically to unravel the feasibility of integrity programs – compliance – in municipalities. The deductive method and bibliographical and documentary research are used. To do so, it studies good governance in Brazilian public law, as well as compliance programs, theoretically and practically. Afterwards, the position of the municipality in the Brazilian Federation is analyzed, concluding for the feasibility of integrity programs - compliance - at the municipal level, in order to rearticulate the state dimension and its relations with the private sector to avoid deviations of all kinds. It is an important alternative to systematically improve government accountability.

KEYWORDS: *Compliance. Good governance. Municipalities.*

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva estudar a boa governança e os programas de integridade – *compliance* – nos municípios brasileiros. Perscruta-se a hipótese da sua aplicação em nível municipal e dos requisitos necessários para tanto.

Compliance significa agir, atuar consoante as normas existentes, a traduzir uma ideia de conformidade. Os programas de integridade – *compliance* – tiveram o seu impulso no mundo corporativo privado, a buscar uma atuação regular e consoante às normas existentes, seja para evitar lesões aos interesses dos sócios e acionistas, seja nas contratações com o setor público.

Tais regras avançaram para o setor público, inicialmente com o intuito de requerer das pessoas privadas com quem efetiva contratações a existência dessas normas de conformidade. Também passou a significar, no caso de ilícitos, um tratamento diferenciado, como a possibilidade dos acordos de leniência, pois significa a existência de um esforço institucional para evitar desvios e ilicitudes. Mais recentemente, como é o caso da nova lei de licitações – Lei 14.133/21 –, pode-se requerer a existência de programas de integridade para as contratações com o poder público.

De toda a sorte, também se questiona acerca da possibilidade da elaboração desses programas pelo próprio poder público-estatal, no caso desse estudo, dos municípios. Para atender a esse questionamento, estuda-se a boa governança no direito público brasileiro, especialmente a matriz teórica. Na sequência, os programas de integridade – *compliance* – são compreendidos na sua dimensão teórica e prática, em vista da sua concretização. Por fim, o poder municipal é compreendido na federação brasileira, bem como a possibilidade da elaboração desses programas em nível local. Utiliza-se o método dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental.

A busca de controle e responsabilização – *accountability* – na espacialidade estatal brasileira é assunto da maior atualidade. Diversos são os instrumentos existentes na ordem constitucional e infraconstitucional que, entretanto, não alcançam maior efetividade – os escândalos e indicadores de corrupção falam por si. Questionar caminhos que possam levar a uma melhora sistêmica da *accountability* governamental é o grande mote dessa pesquisa. Que novas práticas administrativas possam trazer o aprimoramento institucional requerido pela sociedade.

1 A BOA GOVERNANÇA NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO

A temática da boa governança na espacialidade estatal é recente,¹ impulsionada pelo Banco Mundial há aproximadamente 30 anos atrás enquanto requisito para a disponibilização de recursos para os países em desenvolvimento, muitos dos quais recém saídos de regimes ditatoriais (CORRALO, 2017, p. 167; PLATTNER, 2013, p. 17; DOORNBOS, 2003, p. 3; MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 110). O aprimoramento institucional para o uso mais escorreito possível dos recursos transferidos pela instituição para os mais diversos países era o grande objetivo.

No documento *Governance and Development*, de 1992, o Banco Mundial forjou a definição mais propagada “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”² (WORLD BANK, 1992, p. 3). Especialmente entre os anos de 1989 e 1994 outras elaborações documentais do Banco Mundial tiveram realce, dos quais é possível identificar quatro dimensões essenciais de uma boa governança: Estado de Direito, transparência, participação e *accountability* (WORLD BANK, 1989; WORLD BANK, 1991; WORLD BANK, 1994).

Um Estado de Direito bem delineado normativamente a fim de conferir segurança e previsibilidade é crucial. Trata-se do desenho institucional-normativo. A transparência, por sua vez, configura-se enquanto requisito imprescindível para o controle estatal, seja pela pronta disponibilização de informações aos cidadãos, seja pela facilidade de acesso à informação pública. A participação social também traduz uma outra faceta inarredável da boa governança, a requerer a articulação governamental com os atores econômicos e a sociedade. Muitos pesquisadores chegam a identificar fortemente a boa governança com uma elevada participação e controle social, a perquirir a atuação articulada, em rede (KJAER, 2011, p. 3; RHODES, 1996, p. 653-660; CARIÑO, 2004, p. 1-4; BEVIR, 2009, p. 3-14; WEISS, THAKUR, 2011, p. 28; STOCKER, 2002, p. 17). Denota o amplo e incisivo envolvimento dos interessados nos processos decisórios. Por fim, a *accountability* pode ser traduzida como uma associação de

¹ Nas relações privadas a temática da governança está presente há mais tempo, não obstante também tenha tomado corpo nos últimos 40 anos, impulsionados principalmente pelo relatório Cadbury de 1992 e pelos princípios de governança corporativa da OCDE a partir de 1999 (SILVEIRA, 2021, p.101-107) Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015, p. 20) a governança corporativa “é 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.” Possui enquanto princípios informadores da gestão empresarial a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade. Desde o final da década de 90 o IBGC tem sido uma importante referência nos estudos da governança corporativa.

² “Governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento.” (tradução nossa).

responsabilização e controle, a requerer a prestação de contas dos responsáveis pela gestão de recursos e a existência efetiva de responsabilização e controle.

Com fulcro nessas considerações que se distingue o fenômeno da governança do governo propriamente dito e da governabilidade. Na espacialidade estatal se sobressai o governo, capitaneado pelos agentes políticos detentores de mandato eletivo, com elevada discricionariedade para a elaboração e condução das mais diversas políticas públicas. O efetivo exercício do poder, ou seja, as condições para que o governo se concretize em políticas, é o campo da governabilidade, que, no caso brasileiro, requer, minimamente, o apoio de uma maioria parlamentar. A governança exorbita a dimensão estatal a abarcar a articulação com os atores econômicos e a sociedade civil (GONÇALVES, 2005; MATOS, DIAS, 2013; MATIAS-PEREIRA, 2010).

De forma a abarcar a boa governança a União Europeia, na Carta de Nice, definiu o direito à boa administração pública como um direito fundamental,³ que o jurista Juarez Freias Juarez Freitas denomina direito fundamental à boa administração:

[...] trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2009, p. 220).

É a compatibilidade conceitual da boa administração com a boa governança que possibilita considerar a boa governança um direito fundamental, a requerer a efetividade de um adequado Estado de Direito, participação social, transparência e *accountability*, a incluir o cumprimento das normas informadoras do regime jurídico de direito administrativo (CORRALO, 2017, p. 165-184).

Entretanto, também importa compreender a boa governança pelos órgãos de controle e pelas normas da Federação brasileira. Tendo como pano de fundo os maiores escândalos de

³ Cfr. UNIÃO EUROPEIA, *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2002: Artigo 41. Direito a uma boa administração 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.”

corrupção na história recente, o Tribunal de Contas da União buscou uma alternativa que levasse a uma melhora da capacidade de governo e, para tanto, conceituou governança como “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 18). A gestão tem por foco os processos e recursos organizacionais – planejamento, execução, controle, ação –, enquanto que a governança direciona, monitora, supervisiona e avalia a gestão tendo em vista às necessidades coletivas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 21).

A definição normativa de governança operada na administração direta e indireta federal pelo Decreto 9.203/17 avança exatamente no mesmo conteúdo de governança delineado pelo Tribunal de Contas da União, acima referido. Apresenta os princípios da governança: responsividade, integridade, confiabilidade, capacidade regulatória, *accountability* e transparência. Enquanto diretrizes se encontram a eficiência, desburocratização, eficácia, articulação, ética, controle, participação, decisão com base em evidências, boas práticas regulatórias e a transparência. Os mecanismos de governança são a liderança (integridade, competência, responsabilidade e motivação), a estratégia e o controle. A gestão dos riscos está presente nas diretrizes e nos mecanismos de controle. Reforça-se, também, os sistemas de controle interno. Por fim, há o dever de criar e implementar programas de integridade na administração direta e indireta federal, o que já conecta diretamente com o capítulo subsequente.

2 COMPLIANCE: COMPREENSÃO GERAL E APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Compliance denota o conceito de integridade, de conformidade às normas existentes, de uma atuação esmerada, proba e rética. Para o CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica – (2016, p. 9) *compliance* é “um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores”. No mesmo sentido, é um instrumento “efetivo de prevenção ao descumprimento de normas, de combate à fraudes e desvios de condutas, e, com isso, tornou-se indispensável à manutenção da competitividade no intrincado mercado corporativo” (SILVA; COVAC, 2015, p. 261).

Tanto o conceito de governança, como de *compliance*, surgem no mundo privado e avançam para a espacialidade estatal. Em ambos os casos se busca o aprimoramento

institucional e uma atuação conforme as normas e propósitos estabelecidos. Interligam-se e complementam-se conceitualmente e finalisticamente.

Nota-se a vinculação direta entre a boa governança e o *compliance* no combate à corrupção. No índice de percepção da corrupção de 2019 da *Transparency International*, ao analisar 180 países num ranking de até 100 pontos, mostra que dois terços dos países alcançaram pontuação abaixo de 50 pontos. A média mundial de pontos foi 43 e o Brasil alcançou 35 pontos, no 106º lugar (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). A corrupção é pandêmica e requer instrumentos jurídicos e ações concretas para combatê-la.

A legislação brasileira também sofreu forte influência dos esforços internacionais para impedir práticas de corrupção, pois os crimes também transbordam as fronteiras nacionais. Nos Estados Unidos, o *Foreign Corrupt Practice Act* – FCPA – em 1977 proibiu o pagamento ou promessa de valores para funcionários públicos estrangeiros para facilitar contratações, como também regras de transparência contábil, com bilhões de prejuízos para as empresas dos Estados Unidos, pois em muitos países tais restrições inexistem. Em 2002 a *Sarbanes-Oxley Act* – SOx – teve um fortíssimo impacto no mundo corporativo americano a buscar confiabilidade nos controles internos das empresas, o aprimoramento da governança corporativa, a prestação de contas e a punição dos responsáveis por fraudes. Também a lei anticorrupção do Reino Unido – *United Kingdom Bribery Act* – de 2010 foi um importante marco.

Mesmo sem ser membro da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – o Brasil assinou a Convenção sobre o combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ratificado pelo Congresso Nacional no mesmo ano, em 2000. É signatário, também, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinada e ratificada pelo Congresso em 2002 e da Convenção da Organização das Nações Unidas, assinada em 2005 e ratificada em 2006. Este último “é o maior instrumento vinculante internacional de combate à corrupção de funcionários estrangeiros” (PAGOTTO, 2013, p. 21-37).

Os principais *players* internacionais de estímulo ao desenvolvimento – *World Bank*, *African Development Bank Group*, *Asian Development Bank*, *European Bank for Reconstruction and Development*, *Inter-American Development Bank Group* – têm elaborado normas para uma atuação em conjunto a fim de banir empresas sancionadas pela prática de atos de corrupção (PAGOTTO, 2013, p. 40).

A mudança na cultura institucional é o que se propõe com o *compliance*, levando-se em consideração as práticas enraizadas, razão pela qual se trata de um programa especificamente elaborado consoante as particularidades e singularidades de cada organização. Por elementar,

se requer o envolvimento total da cúpula dirigente – o chamado *tone of the top* – para a efetivação das estratégias e ações (WAGATSUMA; CATTAN; FERNANDES, 2020, p. 46-49).

Há uma interrelação com os sistemas de controles institucionais, aprimorados com os programas de *compliance*. Sete etapas podem ser identificadas: matriz de riscos, permanentemente revista; definição da governança e respectivos procedimentos; comunicação eficaz; capacitação permanente; instrumentos para denúncias; investigação e remediação; avaliação contínua através de auditoria. O conhecimento detalhado das minúcias, procedimentos e práticas consolidadas no tempo é determinante, como também as relações com outras instituições governamentais, da sociedade civil e privadas. Os registros contábeis devem refletir fidedignamente a natureza das despesas, sem maquiagem, a incluir as contas sensíveis. Entrevistas e reuniões com lideranças chaves também auxiliam, a incluir a análise dos contratos formalizados e a sua execução. São elementos decisivos num programa de *compliance*: “governança, níveis de delegação, mecanismos disciplinares, padrões e procedimentos do programa de *compliance*, comunicação e treinamento, relacionamento com terceiros, monitoramento/auditorias/relatórios e melhoria contínua” (CLAYTON, 2013, p. 152-165).

Dentre os benefícios do *compliance* estão a prevenção de riscos, a identificação antecipada de problemas, a possibilidade de antever ilícios em outras organizações, uma reputação positiva, a conscientização dos funcionários e a redução de custos (CADE, 2016, p. 11-13).

Tal qual a governança, a *compliance* tem as suas gênesis nas corporações privadas e avança para a espacialidade pública e estatal. Buscam aprimorar a dimensão estatal brasileira, historicamente envolta em escândalos de corrupção e desvios dos mais diversos gêneros. O Estado patrimonial e suas características da dominação estatal-patrimonial, do privilégio, de benefícios (WEBER, 2008, p. 7) e da confusão do que público e privado (COSTA, 2013, p. 1-17) esteve fortemente presente na história administrativa brasileira, mais enfaticamente durante a dominação colonial, também enquanto resultado da dominação ibérica (FAORO, 1993, p. 16-17), com resquícios que perduram até os dias de hoje. O conhecido fenômeno do coronelismo, fortemente presente até a década de 30 do séc. XX, é amplamente conhecido por mesclar a espacialidade pública e privada, com o protagonismo dos coronéis, concebido enquanto “compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 1966, p. 23).

A burocracia na administração pública brasileira começa a tomar corpo no final da década de 30, mais especificamente com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – em 1938. A partir desse período a burocracia começa a se instrumentalizar, com importantes resultados, como o recrutamento por mérito para o serviço público, a capacitação permanente e a adoção de procedimentos administrativos. Em caminho diferenciado e com maior timidez, a reforma operada com o Decreto-Lei 200/67, segundo Beatriz Wahrlich (1974, p. 71), preocupou-se mais teleologicamente do que com os meios, logo, a focar em um agir administrativo mais flexível e aberto, voltado à prestação dos serviços. Foi uma reforma que também avançou em prol do planejamento governamental e da descentralização administrativa. Somente em meados da década de 90 que se avança mais profundamente num repensar a administração pública, o que ocorreu com a denominada reforma gerencial, que buscou superar a burocracia por uma administração de resultados, diminuiu o tamanho do Estado, flexibilizou os vínculos dos servidores, estimulou a pactuação com a sociedade civil e fortaleceu o perfil de um Estado regulador (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2001).

A burocracia sempre teve como foco a busca do controle através de processos previamente definidos, impessoais. A reforma da década de 60 não alterou essa dinâmica e a reforma gerencial não se radicalizou em todos os níveis da administração brasileira como se propunha, o que faz com que o patrimonialismo e o clientelismo estejam ainda presentes, como uma sombra constantemente presente nas práticas administrativas, a requerer instituições cada vez mais robustas na tentativa de coibir a sua nefasta influência.

Pensar em programas de integridade – *compliance* – na espacialidade estatal requer redesenhar as relações administrativas internas e as relações com os atores privados nas contratações públicas com o intuito de evitar os mais diversos desvios. Normativamente houve importantes avanços na construção de uma ordem jurídica que coíba desvios, por mais que a sua eficácia e efetividade possam ser questionadas.

Há muito o Código Penal tipifica os crimes contra a administração pública, em todos os níveis, num conceito bastante amplo de agente público. A lei dos crimes de responsabilidade – Lei 1.079/50, com eficácia para agentes em nível federal e estadual, há mais de 70 anos, também traz importantes normas político-penais. No mesmo sentido o Decreto-Lei 201/67 para os prefeitos e vereadores. A lei das licitações – Lei 8.666/93 e Lei 14.133/21, a lei de improbidade administrativa - Lei 8.429/92 e a lei da ação popular – Lei 4.717/65 também reforçam instrumentos de controle e responsabilização.

Mais recentemente, novas leis se somaram neste esforço, como a lei da lavagem de dinheiro – Lei 9.613/998 e 12.683/2012, a lei da ficha limpa – Lei Complementar 135/2000, a lei do acesso à informação pública – Lei 12.527/2011, a lei de prevenção de conflito de interesses na administração federal – Lei 12.813/2013, a lei das organizações criminosas – Lei 12.850/2013, a lei anticorrupção – Lei 12.846/2013, a lei das estatais – Lei 13.303/2016, lei dos usuários de serviços públicos – Lei 13.460/17, lei geral da proteção de dados – Lei 13.709/18, leis das agências reguladoras – Lei 9.986/2000 e 13.848/2019, lei do governo digital – Lei 14.129/21, dentre outras. Aliás, consoante ao princípio da legalidade/juridicidade na administração pública, que limita a atuação dos agentes públicos às previsões da ordem jurídica (MEDAUAR, 2013, p. 139-40; JUSTEN FILHO, 2015, p. 206-220; CARVALHO FILHO, 2016, p. 20; DI PIETRO, 2018, p. 91), a legislação publicista, de uma maneira geral, constitui-se enquanto forma de controle da atuação administrativa. A tudo isso se soma a atuação dos órgãos de controle, sejam os tribunais de contas, que impõem sanções civil-administrativas aos ordenadores de despesas diante de irregularidades, seja do Ministério Público e suas ações de responsabilização.

A posicionamento do Brasil nos rankings que medem a corrupção entre os países mostram, por si, a limitada eficácia dos instrumentos normativos existentes, não obstante a sua amplitude. Talvez a sombra do patrimonialismo e clientelismo seja mais presente do que se supõe. Talvez o sistema de responsabilização administrativa e judicial não seja adequado funcionalmente e estruturalmente. Talvez o modelo político não auxilie na escolha de agentes políticos com a eticidade necessária. Incontáveis podem ser as suposições. O que não muda é atual logicidade de focar mais na responsabilização a posterior do que na prevenção.

É nessa perspectiva que a apropriação da experiência dos programas de *compliance* nas organizações privadas pode auxiliar no aprimoramento da gestão pública, na lógica de buscar mais efetivamente a prevenção.

Importa registrar o avanço da Constituição de 1988 ao definir, nos art. 70 a 75, os sistemas externo e interno de controle. O controle externo é exercido pelos parlamentares, com o apoio dos tribunais de contas. Aqui tem maior importância o sistema de controle interno, efetivado pelo próprio poder do Estado, em todos os níveis da federação, com o objetivo de realizar auditorias permanentes para identificar e evitar todos e quaisquer desvios, até porque “controle não administra. A sua função é fiscalizar, avaliar, detectar erros e falhas e responsabilizar a Administração, mas jamais tomar o seu lugar” (MILESKY, 2003, p. 140).

Ademais, o “sistema de controle interno é formado por vários subsistemas – unidades descentralizadas de controle – que devem agir de forma harmoniosa, interdisciplinar”

(CASTRO, 2007, p. 151), muito mais amplo que o controle interno dos atos administrativos efetivado em cada estrutura de poder. Abarca os diversos subsistemas administrativos, em cada poder, a incluir a avaliação da execução orçamentária, a legalidade da atuação administrativa, os resultados em termos de eficiência e eficácia, o controle geral da atividade administrativa e o apoio ao controle externo (CASTRO, 2007, p. 158-160).

As possibilidades de atuação dos sistemas de controle interno são bastante amplas, a permitir a elaboração de programas similares ao *compliance* nas organizações privadas, o que melhor será compreendido na sequência, em nível municipal.

3 OS MUNICÍPIOS E OS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NOS PODERES LOCAIS

Os municípios desfrutam de uma posição singular na Federação brasileira, pois alçados à condição de entes integrantes do pacto federativo, posição sem similar nos demais estados federais (CORRALO, 2006, p. 169-191). Significa um *status* constitucional que colocam os entes locais ao lado dos Estados e da União, cada qual com o seu plexo de competências, sem qualquer hierarquia ou subordinação.

A posição de ente integrante do pacto federativo remete à definição das competências locais na Constituição Federal, que utiliza, *prima facie*, a lógica da preponderância de interesses (SILVA, 2005, p. 478): a preponderar o interesse nacional, a competência é da União; a preponderar o interesse regional, dos Estados; quando o interesse local prepondera, a competência é municipal.

Como o Brasil adotou um federalismo de cooperação, muito diferente do federalismo dual, há competências pertencentes a mais de uma esfera de poder. Ao lado das competências da União (art. 21 e 22), dos municípios (art. 29 e 30) e do Distrito Federal (art. 25), há competências comuns – para todos os entes – previstas no art. 23 e competências concorrentes – para os Estados, Distrito Federal e a União – previstas no art. 24. Naturalmente, diversos outros artigos da ordem constitucional adjudicam competências às pessoas políticas.

As competências municipais, centradas no art. 30 da Constituição, têm por foco o interesse local, que não significa interesse exclusivo, mas preponderante do poder municipal, o que sequer permite elencar as situações enquadráveis “[...] porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade” (MEIRELLES, 2021, p. 18). Ao agir nos limites das suas competências as municipalidades desfrutam de um pool de autonomias, decorrentes das competências constitucionais.

COMPLIANCE E BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TEORIA E APLICAÇÃO PRÁTICA

A autonomia auto-organizatória diz respeito à elaboração da Lei Orgânica Municipal, definidora da organização e funcionalidade do poder municipal. A autonomia política refere-se à eletividade dos governantes locais – Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores –, bem como a possibilidade e cassação dos mandatos pela Câmara Municipal. A autonomia administrativa tem por foco a concretização das atividades administrativas em nível municipal – serviços públicos, polícia administrativa, fomento, regulação e intervenção direta –, a incluir a organização administrativa e funcionalidade dessas atividades. A autonomia legislativa significa a elaboração de um sistema normativo local formado pela Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos e resoluções, sujeitas a controle de constitucionalidade. Por fim, a autonomia financeira remete à instituição, arrecadação e aplicação dos recursos oriundos dos seus tributos, bem como a autônoma aplicação dos recursos advindos das transferências constitucionais obrigatórias da União e dos Estados (CORRALO, 2014, p. 191-230).

A obrigação da existência de sistemas de controle interno em nível municipal, a abranger o Executivo e o Legislativo, autonomamente ou não, mas de qualquer forma, integrados, está no escopo da autonomia administrativa. Isso porque várias são as possibilidades para a constituição e funcionalidade dos controles internos locais, não obstante possuam requisitos próprios, como a elevadíssima autonomia administrativa e a permanente atuação através de auditorias e inspeções. Porém, ter um sistema de controle interno não significa um programa de integridade ou *compliance*.

As etapas já mencionadas dos programas de *compliance* podem ser plenamente concretizadas em nível municipal. A fim de concretizar uma boa governança, devem as etapas ser implementadas com transparência e participação. Não há razão alguma para a não disponibilização dessas informações à sociedade. A melhoria no desempenho organizacional é um dos grandes focos, a remeter a um processo decisório calcado em evidências.

A identificação dos riscos em todas as atividades administrativas – serviços públicos, polícia administrativa, fomento, regulação e intervenção direta – e respectivos processos administrativos internos é o primeiro passo e para tanto é necessário um diagnóstico preciso da administração municipal. Sugere-se a sua realização por unidades orçamentárias – secretarias municipais – com o envolvimento da alta administração – prefeito, vice e secretários – e a participação efetiva dos servidores públicos. A auscultação social, especialmente mediante consulta pública, pode ser concretizada por meios digitais, com o estímulo à participação, especialmente de autoridades públicas pretéritas. Municípios de pequeno porte – aproximadamente 50% dos municípios brasileiros possuem menos de 10.000 habitantes –

podem centralizar todo o processo numa única comissão, enquanto que os municípios maiores podem ter, conjuntamente, comissões setoriais por secretarias. O mapa dos riscos deve ser sistematizado em documento único, por secretarias e órgãos afins, devidamente publicado para o conhecimento público. A fundamentação teórica do *compliance* ou programas de integridade, bem como da governança, tem na avaliação dos riscos um importantíssimo componente, seja enquanto ponto de partida para a elaboração de condutas, seja nas diretrizes e mecanismos de controle.

A partir da definição dos riscos, deve-se elaborar a governança municipal para avaliar, direcionar e monitorar a própria gestão pública local, o que requer um repensar da própria gestão em termos de planejamento, execução, controle e ação. Deve-se incluir canais de participação social – conselhos, audiências, consultas, fóruns, dentre outros. A permanente disposição da alta administração nesse processo é decisiva, não obstante se trate de uma espacialidade pública e estatal, que vincula os agentes públicos às normas elaboradas. A elaboração de um código de ética - por lei ou decreto – para todos os agentes públicos, diferenciado pela posição na estrutura estatal e por carreiras, também é relevante, integrado com o respectivo estatuto para os servidores estatutário. A segregação de funções, princípio agregado pela nova lei de licitações – Lei 14.133/21 – também deve ser incorporado às mais diversas atividades administrativas.

A comunicação interna e midiática com a sociedade do programa de integridade também é fulcral para um maior comprometimento de todos, tanto para a participação, quanto para o controle, com relevo ao monitoramento, supervisão e avaliação da gestão.

A capacitação contínua dos servidores públicos deve abranger não somente as suas competências técnicas, mas também as regras presentes no código de ética e no programa de integridade. Isso porque o envolvimento de todos é de fundamental importância para que a administração municipal observe os limites impostos pela ordem jurídica. Ao lado das escolas de governo criadas em conjunto pelos municípios devem estar as universidades e os cursos promovidos por entidades privadas.

Quanto ao recebimento de denúncias, lembra-se a obrigatoriedade das ouvidorias em nível municipal, decorrente da Lei 13.460/17, que devem abranger toda a administração pública para o recebimento e tratamento de denúncias, reclamações, sugestões e elogios, com o encaminhamento de resposta nos prazos legais aos interessados.

As inspeções e auditorias permanentes, diante de denúncias ou sinais de irregularidades, devem estar devidamente normatizadas, a conduzir para a resolução dos problemas, seja com a cessação da irregularidade, seja com a definição de novos procedimentos, seja com a

responsabilização de quem tenha dado causa. Trata-se de um ciclo interdependente que perfaz a *accountability*.

A reavaliação permanente do *compliance* em períodos de tempo predefinidos ou quando necessário a fim de aprimoramento é de extrema relevância, pois também requer o envolvimento dos atores interessados e participantes do processo. Também a sua digitalização, tendo-se por pressuposto o irreversível governo eletrônico – Lei 14.129/21 – é um imperativo a ser observado, seja nas plataformas digitais existentes do município, seja em plataforma específica.

A recente Emenda à Constituição 109/21 incluiu o §16 ao art. 37 a fim de trazer a obrigatoriedade de avaliação permanente das políticas públicas, com a definição do objeto e dos resultados alcançados, o que também deve ser foco do programa de integridade. No mesmo sentido, a instituição e funcionalidade dos conselhos dos usuários de serviços públicos, da avaliação do serviço público mediante pesquisa e a carta de serviço ao usuário, que devem ter um tratamento integrado a fim de aprimorar o ciclo das políticas públicas.

O sistema de controle interno deve estar integrado a todo esse processo a fim de evitar o desperdício de esforço institucional nas mesmas finalidades, a frisar que sistema de controle interno e programa de integridade são conexos em vários elementos na elaboração de uma boa governança. São faces de uma mesma moeda, elos de uma mesma corrente, tentos de um mesmo laço ou água de uma mesma fonte. Buscam retidão, eticidade, probidade e prevenção aos desvios de todo o gênero.

Quanto à Câmara Municipal, tal qual o sistema de controle interno, pode estar integrada com o Poder Executivo na elaboração de um mesmo programa de *compliance* ou pode elaborar o seu próprio, a requerer a necessária integração normativa e operacional. Sem dúvidas, o *compliance* é um grande desafio, em todos os níveis e poderes da Federação, a salientar que “[...] o *compliance* exsurge para propiciar um realce à ética, reinserindo-a no cotidiano estatal a partir da delimitação de alguns parâmetros específicos [...]” e que a “somatória de *accountability*, *legality*, *integrity* e *responsiveness* dá ensejo a uma combinação potente de preceitos para a regência de uma ‘nova’ Administração Pública” (FALEIROS JÚNIOR, 2020, p. 256)

CONCLUSÃO

O combate à corrupção e desvios de todo o gênero são tarefas contínuas da administração pública brasileira, em todos os níveis, o que se justifica pelos péssimos

indicadores internacionais – como é o caso da *Transparency International* – e pelo histórico de patrimonialismo ainda presente na cultura política e administrativa.

Boa governança e *compliance* se aproximam, não obstante, possuam diferenças. O grande foco da boa governança é aprimorar os processos decisórios na esfera governamental, a requerer um marco legal bem definido, transparência, *accountability* e participação dos diversos atores econômicos e sociais. Interage, mas está acima da gestão em si. Já os programas de integridade – *compliance* –, impulsionados pelo mundo corporativo privado, visam a plena conformidade institucional às normas postas. Como incide sobre a administração pública o princípio da legalidade/juridicidade num sentido estrito, a permitir a atuação administrativa nos limites delineados pela ordem jurídica, os referidos programas vêm a reafirmar a legalidade propriamente dita e a reforçar os instrumentos de fiscalização e controle, até mesmo porque a *accountability* é o grande foco dos programas de *compliance*.

Diversas normas constitucionais e leis infraconstitucionais inseriram ideias pertinentes à *compliance* no ordenamento jurídico brasileiro. A elaboração de programas de integridade em nível municipal requer a conjugação de vontade política dos poderes constituídos para a formalização de uma política local nesse sentido. Isso porque a reordenação dos instrumentos de controle e responsabilização previstos na ordem jurídica requer a existência de lei, no sentido formal. Porém, é possível avanços pontuais mediante decreto autônomo, com o intuito de disciplinar a organização e funcionamento da máquina administrativa, sem a criação e extinção de órgãos públicos. Tais possibilidades encontram respaldo nas competências constitucionais e na respectiva autonomia municipal, mais especificamente a autonomia administrativa e legislativa.

De toda a sorte, os programas de integridade reforçam a boa governança. São como lados de uma mesma moeda. A metodologia usualmente adotada nas corporações privadas pode muito bem ser transposta para os municípios. O envolvimento da alta administração – agentes políticos – é de elevada importância. Tudo começa com um bom diagnóstico, que nada mais é do que a identificação dos riscos em cada órgão superior – sugere-se em nível de secretaria. É um processo que deve auscultar todo os atores, seja a alta administração, sejam os servidores, seja a sociedade em si. A tecnologia deve ser utilizada a fim de possibilitar a maior participação possível e um diagnóstico preciso.

A partir da identificação dos riscos devem ser definidos os procedimentos – normas específicas para evitar um agir em dissintonia com as normas legais – que vão perfazer o salto de qualidade na *accountability* para evitar os mais diversos desvios. Tanto a *accountability* horizontal – instrumentos técnicos de controle e responsabilização – quanto a vertical –

COMPLIANCE E BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TEORIA E APLICAÇÃO PRÁTICA

processos eleitorais – são potencializados com o *compliance*. A elaboração de um código de ética por carreiras é sugerida, com a devida formalização e integração com os deveres funcionais. A comunicação interna e externa também é requerida para a máxima publicização dos riscos e conseqüente normatização, até porque se trata de uma esfera pública, permeada pela transparência e pelo acesso público a essas informações. E existência de um canal específico para as mais diversas denúncias deve estar disponibilizado, para o qual se requer a integração com as ouvidorias municipais. Todas as denúncias e situações minimamente configuradoras de irregularidades devem ser investigadas para as possíveis responsabilizações. Por fim, a avaliação contínua do programa de integridade deve ocorrer para que o sistema possa ser aprimorado.

Programas de *compliance* nos municípios significam um olhar sistêmico a fim de integrar os diversos instrumentos de fiscalização e controle já existentes na administração pública, seja por determinação constitucional – p. ex. o controle interno – seja em decorrência da legislação infraconstitucional – p. ex. lei dos usuários dos serviços públicos. Muda o diagnóstico feito com base numa matriz de riscos. Integrar para obter melhores resultados, logo, mais eficiência e eficácia.

No mesmo sentido é a relação do programa de integridade do Executivo e do Legislativo. Por mais que ambos possam ter programas autônomos, é fundamental a atuação integrada.

Parece senso comum a existência de um considerável e robusto quadro normativo do poder municipal, o que inclui a pluralidade de instâncias e mecanismos de controle e responsabilização. Talvez o caminho que melhor possa conferir resultados concretos perpassa pela elaboração de programas de integridade – *compliance* – a fim de potencializar as estruturas existentes em processos mais harmônicos, eficientes e eficazes. Assim, resta demonstrada a hipótese perquirida quanto à viabilidade dos programas de *compliance* em nível municipal, enquanto instrumento de reforço da boa governança e de aprimoramento da *accountability* horizontal e vertical em nível municipal.

REFERÊNCIAS

BEVIR, Mark. *Key Concepts in Governance*. London: Sage, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (Orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

COMPLIANCE E BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TEORIA E APLICAÇÃO PRÁTICA

CADE. *Guia para programas de compliance*. 2019. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-complian-ce-versao-oficial.pdf. Acesso em: 25 nov. 2019.

CARIÑO, Ledivina. *The Concept of Governance*. In: From Government to Governance (UN Public Administration Network), 2004. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/monograph-worldcog-chap1.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. Belo Horizonte: Forum, 2007.

CLAYTON, Mona. Entendendo os desafios de Compliance no Brasil: um olhar estrangeiro sobre a evolução do compliance anticorrupção em um país emergente. In: DEBBIO, Alessandra del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Org.). *Temas de Anticorrupção & Compliance*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2013.

CORRALO, Giovani da Silva. *A Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira*. Tese de Doutorado (UFPR), 2006.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. Há um direito fundamental à boa governança? *Espaço Jurídico*, v. 18, p. 165-184, 2017. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/4954/pdf>. Acesso em: 05 jul 2021.

COSTA, Helena Regina Lobo da. *Corrupção na história do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial*. In: DEBBIO, Alessandra del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Orgs.). *Temas de Anticorrupção & Compliance*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DOORNBOS, Martin. “Good Governance”: the metamorphosis of a policy metaphor. *Journal of International Affairs*, vol. 57, p. 3-17, 2003. Disponível em: <http://www.artsrn.ualberta.ca/courses/PoliticalScience/670A1/documents/MDoornbos-GoodGovernance-Metamorphosis.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2014.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. *Administração Pública Digital: proposições para o aperfeiçoamento do regime jurídico administrativo na sociedade da informação*. Indaiatuba: São Paulo, 2020 (e-book).

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, n. 17, p. 14-29, 1993.

COMPLIANCE E BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TEORIA E APLICAÇÃO PRÁTICA

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2009.

GONÇALVES, Alcindo. O Conceito de Governança. Congresso Nacional do CONPEDI, 14º, 2005, Fortaleza - CE. *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, Polity Press, 2011.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1966.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Fernando; DIAS, Reinaldo. *Governança Pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19. ed., atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2021.

MILESKI, Hélio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. In: DEBBIO, Alessandra del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (Orgs.). *Temas de Anticorrupção & Compliance*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2013.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, 1995.

PLATTNER, Marc F. Reflections on Governance. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 4, p. 17-28, 2013. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v024/24.4.plattner.html>. Acesso em: 05 fev. 2014.

RHODES, R. A.W. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, p. 652-667, 1996. Disponível em: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf. Acesso em: 22 fev. 2014.

SILVA, Daniel Cavalcante; COVAC, José Roberto. *Compliance como boa prática de gestão de ensino superior privado*. São Paulo: Saraiva, 2015 (e-book).

COMPLIANCE E BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: TEORIA E APLICAÇÃO PRÁTICA

SILVEIRA, Alexandre di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática*. 3. ed. Vinhedo: Virtuous Company, 2021 (e-book).

STOCKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. Vol. 50, p. 17-28, 2002. Disponível em: <http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2014.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção*. 2019. Disponível em: encurtador.com.br/eqxAD. Acesso em: 20 dez. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2002. *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 02 jun. 2014.

WAGATSUMA, Adriana Tocchet; CATTAN, Karina Nigri; FERNANDES, Luciana Miliauskas. Departamento de compliance – independência e autonomia. In: FRANCO, Isabel (Org.) *Guia Prático de Compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

WEBER, Max. *Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima*. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: Guedes Multimídia, 2008.

WEISS, Thomas G.; THAKUR, Ramesh; RUGGIE, John Gerard. *Global Governance and the UN: the unfinished journey*, Bloomington: Indiana University Press, 2010 (e-book).

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*. Washington: The World Bank, 1989. Disponível em: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/00178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf. Acesso em: 02 fev. 2019.

WORLD BANK. *Managing development: the governance dimension*. Washington: The World Bank, 1991. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf). Acesso em: 05 maio 2019.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>. Acesso em: 02 dez. 2020.

WORLD BANK. *Governance: The Bank's Experience*. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>. Acesso em: 03 fev. 2019.