

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND**

**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA:
De controle interno à efetivação dos princípios administrativos**

LORENA DAS NEVES CARDOSO DE OLIVEIRA

Rio de Janeiro

2023

LORENA DAS NEVES CARDOSO DE OLIVEIRA

**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA:
De controle interno à efetivação dos princípios administrativos**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.**

Rio de Janeiro

2023

CIP - Catalogação na Publicação

048c Oliveira, Lorena das Neves Cardoso de
Compliance na Administração Pública Direta: de
controle interno à efetivação dos princípios
administrativos / Lorena das Neves Cardoso de
Oliveira. -- Rio de Janeiro, 2023.
61 f.

Orientadora: LARISSA PINHA DE OLIVEIRA.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Administração Pública. 2. Controle. 3.
Compliance. 4. Programas de Integridade. 5.
Princípios Administrativos. I. OLIVEIRA, LARISSA
PINHA DE, orient. II. Título.

LORENA DAS NEVES CARDOSO DE OLIVEIRA

**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA:
De controle interno à efetivação dos princípios administrativos**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.**

Data da Aprovação: 07/07/2023

Banca Examinadora:

Larissa Pinha de Oliveira

Orientadora

Fabio Correa Souza de Oliveira

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente à Deus, pela oportunidade de realizar mais um sonho, por me fortalecer na jornada de estudos e me permitir realizar o Seu propósito.

Agradeço à minha família, por acreditar na minha capacidade, pelo incentivo aos estudos e por todo apoio financeiro.

Agradeço à Faculdade Nacional de Direito e à Universidade Federal do Rio de Janeiro, pela oportunidade de estudar em uma universidade de excelência, com professores qualificados, que prezam pelo ensino público de qualidade.

À minha orientadora, pela paciência e por me aceitar como orientanda.

RESUMO

OLIVEIRA, Lorena das Neves Cardoso de. **Compliance na Administração Pública Direta: de controle interno à efetivação dos princípios administrativos.** Rio de Janeiro, 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O presente trabalho busca analisar a implementação de programas de integridade (*compliance* público) na Administração Pública Direta, a partir do Decreto Federal nº 9.203/2017. Para isso utiliza-se fontes doutrinárias e normativas. Primeiro são abordados os conceitos de controle da Administração Pública, de governança corporativa e pública para então correlacioná-los à integridade e ao *compliance*. Em seguida estuda-se a implementação dos institutos do *compliance* e programas de integridade na esfera pública, destacando-se o papel da Controladoria Geral da União, órgão de controle interno federal, na orientação, estruturação e execução desses programas, além do incremento de legislações estaduais e municipais sobre *compliance* público. Por fim, verifica-se a relação do *compliance* público com o regime jurídico administrativo, no atingimento aos princípios administrativos, especialmente a supremacia do interesse público, e na concretização dos direitos fundamentais de segunda e terceira geração.

Palavras-chave: Administração Pública; controle; *compliance*; programas de integridade; princípios administrativos.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the implementation of integrity programs (public compliance) in the Direct Public Administration, based on Federal Decree n° 9.203/2017. For this, doctrinal and normative sources are used. First, the concepts of public administration control, corporate and public governance are discussed, and then correlate them with integrity and compliance. Then, the implementation of compliance institutes and integrity programs in the public sphere is studied, highlighting the role of the Controladoria Geral da União, a federal internal control body, in guiding, structuring and executing these programs, in addition to the increase in state and local legislation on public compliance. Finally, the relationship between public compliance and the administrative legal regime is verified, in the achievement of administrative principles, especially the supremacy of the public interest, and in the implementation of second and third generation fundamental rights.

Keywords: Public Administration; control; compliance; integrity programs; administrative principles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA	13
1.1 Governança Pública	18
1.2 Ética, <i>Compliance</i> e Integridade	25
2 IMPLEMENTAÇÃO DE COMPLIANCE/PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA	33
2.1 O <i>Compliance</i> Público: Decreto Federal nº 9.203/2017 e a Controladoria Geral da União.....	36
2.2 <i>Compliance</i> Público na Administração Direta Federal, Estadual e Municipal	41
2.3 Desafios do controle interno e potencial eficácia do <i>compliance</i> público.....	44
3 COMPLIANCE E REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	47
3.1 <i>Compliance</i> : efetivação dos princípios administrativos e concretização de Direitos Fundamentais.....	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O estudo do *compliance* na Administração Pública se mostra de extrema relevância e atualidade, considerando-se o desenvolvimento contínuo, nos últimos anos, de legislações¹ que se relacionam com o tema e fomentam o controle, a ética, a integridade e o combate à corrupção nas relações públicas. Apesar do *compliance* ter sido inicialmente um instituto restrito à esfera privada, a demanda por ética e integridade tornou-se pública, social.

A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) representou um marco nacional na prevenção e combate à corrupção e demais práticas ilícitas contra a Administração Pública, ao estabelecer a responsabilização objetiva da pessoa jurídica bem como incentivos para a instituição de mecanismos de integridade pelas empresas que contratam com a Administração. A regulamentação da Lei nº 12.846/13, à época com o Decreto nº 8.420/15, trouxe a conceituação dos programas de integridade e requisitos de validade.

A Lei nº 13.303/16 (Estatuto das Estatais), por sua vez, estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de mecanismos de controle e gestão de riscos pelas empresas públicas e sociedades de economia mista.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 7.753/2017 foi pioneira ao exigir programas de integridade das empresas que contratassem com o poder público. Posteriormente, diversas legislações estaduais adotaram exigência similar como a Lei nº 10.793/2017 do Espírito Santo, a Lei nº 6.112/2018 do Distrito Federal, a Lei nº 10.744/2018 do Mato Grosso, dentre outras.

No âmbito da Administração Pública Direta, apesar da existência de determinações legais quanto a objetivos éticos e morais como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92),

¹ A título de exemplificação podemos citar o Decreto federal nº 9.203/2017 que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e sobre a implementação de programas de integridade; o Decreto federal nº 9.755/2019 que institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção para assessorar o Presidente da República na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas destinadas ao combate à corrupção na administração pública federal, tendo a Controladoria Geral da União como órgão de coordenação; o Decreto federal nº 10.160/2019 que institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto para operar planos de ação que ampliam a transparência, o acesso à informação, a melhoria na prestação de serviços públicos e o fortalecimento da integridade; e o Decreto federal nº 10.756/2021 que institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. No âmbito estadual, no que se refere a implementação de programas de integridade pela Administração Pública Direta e Indireta existe a Lei nº 17.715/2019 do estado de Santa Catarina, a Lei nº 19.857/2019 do estado do Paraná e o Decreto nº 46.745/2019 do estado do Rio de Janeiro.

o Decreto Federal nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), Decreto nº 5.480/2005 (Sistema de Correição do Poder Executivo Federal) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), essas não mencionavam expressamente a implementação de programa de conformidade, de prevenção detecção e correção de fraude e corrupção².

A demanda por integridade pública mostrou-se contínua e em 2017, o Decreto Federal nº 9.203/17 que instituiu a política de governança pública da Administração Federal também estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade no âmbito da Administração Pública Direta. Até então, as legislações concentravam-se nas empresas públicas, sociedades de economia mista e na exigibilidade de programas de integridade por empresas contratadas da Administração.

O controle interno, a governança organizacional e a instituição de programas de integridade são mecanismos voltados ao aprimoramento da administração pública, através da avaliação de desempenho de resultados, prevenção e detecção de riscos bem como sua correção, afastando-se irregularidades e visando o cumprimento de objetivos de interesse da coletividade.

Isso será demonstrado na primeira parte do trabalho, conceituando-se e correlacionando-se o controle interno da Administração Direta com os instrumentos de governança e *compliance* (programas de integridade).

Na segunda parte, será analisada a implementação do *compliance* no âmbito da Administração Direta e o papel central da Controladoria Geral da União (CGU) na orientação e estruturação desses programas nos demais órgãos públicos. Para isso, será verificada a legislação sobre o tema *compliance*, a partir do Decreto nº 9.203/17, posto que tal norma promoveu inovações na governança pública federal e influenciou legislações estaduais que passaram a instituir programas próprios de integridade. Além disso, serão pesquisadas normas da CGU com orientações para a estruturação, implementação, avaliação e monitoramento dos programas de integridade, de modo a verificar a efetividade desses programas e a existência de dados a respeito da redução de fraudes e corrupção nos órgãos da Administração Direta.

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. *Compliance na Administração Pública. GenJurídico*. 2019.

Nesse sentido, da descrição do que vem a ser *compliance* público e da análise de parâmetros de implementação, a partir de regulamentações produzidas pela CGU e de legislações específicas, o método empregado nessa pesquisa sóciojurídica de tipo qualitativa é o indutivo.

O instituto do *compliance* pode ser relacionado como parte do movimento de transformação do direito administrativo³ a partir da exposição feita por Di Pietro (2016) que enumera alguns fatores de transformação do direito administrativo brasileiro como a constitucionalização dos princípios da Administração Pública, a preocupação com a eficiência na prestação dos serviços públicos bem como a influência de princípios das ciências econômica e administrativa⁴. Assim, acredita-se que o *compliance* como instituto originariamente privado também faz parte desse movimento de transformação do direito administrativo representando novas possibilidades de melhoria da gestão, moralidade e eficiência na prestação dos serviços públicos.

A partir dessa perspectiva, uma vez que a Administração Pública se norteia por princípios previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, verificaremos se o desenvolvimento de programas de integridade fortalece a aplicação desses princípios e viabiliza a primazia do interesse público, no sentido da melhoria da gestão pública, da qualidade na prestação dos serviços públicos, da confiabilidade e credibilidade nas instituições públicas para que satisfaçam o real interesse da coletividade.

³ A partir da Constituição cidadã de 1988, houve um movimento de constitucionalização do direito administrativo disciplinando-se, por exemplo, a gestão estatal, a prestação de serviços públicos, a atuação do agente público, dentre outros (MOURA, 2018). Isso pode ser vislumbrado, por exemplo, com a leitura do artigo 37 e seguintes, da CRFB/1988, após Emenda Constitucional nº 19/1998 que trouxe disposições sobre princípios norteadores da ação administrativa, em destaque para a legalidade, bem como sobre a investidura em cargos públicos, regime de servidores públicos, licitação pública, dentre outros, que se irradiam por todo o sistema jurídico (DI PIETRO, 2016). Outra perspectiva transformadora em destaque é a privatização ou fuga do direito público para o direito privado caracterizando-se pelo uso de instrumentos próprios do direito privado como a consensualidade, a contratualização, a gestão de serviços públicos pela iniciativa privada, a substituição de servidores por empregados terceirizados, dentre outros (Ibidem). Frise-se que essa fuga do direito administrativo para o direito privado não é integral, vez que institutos privados são derogados pelo direito público, como acontece com a aplicação dos princípios do artigo 37 da CRFB/1988 que independe se o instituto é público ou privado (Ibidem). Assim, a constitucionalização e a privatização posicionam o direito administrativo entre o direito público e o privado (Ibidem).

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do Direito Administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 1, v. 1, n. 2, jun/dez, 2016, p.185- 211.

Assim, na terceira parte deste trabalho, será analisado o *compliance* público no Direito Administrativo, como esse instrumento se insere no regime jurídico administrativo, ou seja, na efetivação dos princípios administrativos, em especial o da supremacia do interesse público, bem como na concretização dos direitos fundamentais de segunda e terceira geração.

Em suma, na primeira parte analisaremos os institutos do controle interno, da governança e *compliance* (programas de integridade), perpassando na segunda parte pela implementação desses programas na Administração Direta a partir do Decreto nº 9.203/2017 e por regulações da Controladoria Geral da União, a fim de verificar a possível efetividade do instituto, até a compreensão, na terceira parte, da relação do *compliance* com os princípios da Administração Pública e com os direitos fundamentais.

1 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

O tema do presente trabalho possui um caráter multidisciplinar uma vez que o *compliance* relaciona-se com institutos estudados por áreas além do Direito. Entendê-lo no âmbito da Administração Pública Direta requer a compreensão inicial sobre o controle administrativo e ferramentas de gestão como a governança.

O estudo do controle da Administração Pública Direta, especificamente o controle administrativo interno, enquanto tópico basilar do presente trabalho, é relevante para o entendimento de instrumentos correlacionados ao controle - a governança, o *compliance* e os programas de integridade – e para posterior verificação se o modelo de governança pública promovido pelo Decreto Federal nº 9.203/17 pode ser considerado um novo padrão/paradigma⁵ de controle interno dos atos administrativos.

Partindo-se da ideia de que o Estado é de todos e nos encontramos numa república, a administração deve ser controlada e fiscalizada, a fim de evitar falhas, desvios de conduta, mau uso de recursos públicos, corrupção por parte dos administradores no exercício da atividade administrativa, servindo o controle como importante mecanismo democrático de vigilância, ajustamento e correção dos atos praticados⁶.

Segundo Clezio Saldanha dos Santos (2015), “controle é uma função administrativa que mede e avalia o desempenho, bem como promove ação corretiva, quando necessário”⁷. Desse modo, é um processo regulatório que visa atingir objetivos institucionais previamente estabelecidos e desenvolve, de forma ampla, estratégias de aperfeiçoamento contínuo⁸.

Explicita Hely Lopes Meirelles que controle na administração pública, “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta

⁵ O termo “paradigma” utilizado no presente trabalho se relaciona à ideia de um aspecto moderno da função controle, para além da concepção tradicional baseada na verificação de legalidade dos atos da administração, perpassando também pela observância da integridade e eficiência dos resultados das políticas públicas (OLIVEIRA, F., 2020). Trata-se, ainda, de forma de atuação mais preventiva e menos reativa aos desvios e ilícitos. (NETO; DOURADO; MIGUEL, 2021). Ademais, acreditamos na sua potencialidade em garantir o respeito aos princípios administrativos e direitos fundamentais.

⁶ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁷ SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.147.

⁸ *Ibidem*.

funcional de outro”⁹. Essa faculdade de fiscalização e revisão da atividade administrativa, enquanto mecanismo jurídico e administrativo, acontece em todas as esferas de Poder, sendo sua abrangência bem ampla¹⁰, inclusive, diversas são as espécies de controle.

A título de exemplificação, a maioria da doutrina, inclusive José dos Santos Carvalho Filho (2018), classifica o controle quanto à natureza do órgão controlador, que pode ser administrativo, legislativo ou judicial; quanto à extensão pode ser interno ou externo; quanto à natureza pode ser de legalidade ou de mérito; quanto ao âmbito da Administração, pode ser por subordinação ou vinculação; quanto ao momento pode ser prévio, concomitante ou posterior; e quanto à iniciativa pode ser de ofício ou provocado¹¹.

Nos termos do presente trabalho enfatiza-se o controle interno, aquele que decorre de órgãos integrantes da mesma estrutura administrativa, ou seja, o controle que os órgãos de um Poder exercem sobre seus próprios atos e agentes, opondo-se ao externo no qual o controle é exercido de um Poder sobre outro, ou da Administração Direta sobre a Indireta¹². Em suma, “o controle interno exige identidade institucional, enquanto o externo pressupõe a separação institucional, ainda que esta ocorra no âmbito de um mesmo Poder”¹³. Interno, por exemplo, é o controle do Poder Executivo sobre seus serviços e agentes ou de um Ministério/Secretaria sobre departamentos administrativos a eles vinculados¹⁴.

Na esfera federal, a partir do Decreto-lei nº 200/1967 - recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e ainda em vigor - que trata da organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa, esse controle administrativo denomina-se supervisão ministerial, abrangendo os órgãos da Administração Direta e Indireta¹⁵, conforme a leitura do seu artigo 19 que dispõe “todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente”.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2015. p.778.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

¹¹ Ibidem.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

¹³ MARRARA, Thiago. Controle da Administração Pública: suas facetas e inimigos. In: MOTTA, Fabricio; GABARDO, Emerson (coords). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito**. Curitiba: Íthala, 2019. p.256.

¹⁴ MARINELA, Fernanda. Op. Cit.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit.

O Decreto-lei nº 200/1967 nos incisos I a V, do artigo 6º, estabeleceu cinco princípios aos quais a Administração está atrelada: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2018), desse artigo depreende-se a natureza jurídica do controle como a de princípio fundamental da Administração Pública, bem como o caráter indispensável a todo órgão e ente federativo, estimulando, assim, que esses desenvolvam métodos de controle cada vez mais eficientes¹⁶.

O sistema de controle interno brasileiro está constitucionalmente previsto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). O artigo 31 dispõe que além do controle externo exercido pelo Poder Legislativo Municipal, a fiscalização do município será exercida por sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Já o artigo 70 estabelece que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e entidades da administração direta e indireta será exercida, internamente, por sistema de controle interno de cada Poder. Por último, o artigo 74 se destaca ao dispor que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno” com diversas finalidades, dentre as quais destacamos a de avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual, a execução dos programas de governo da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além dessas previsões constitucionais, o Decreto nº 3.591/2000 e a Lei nº 10.180/2001 dispõem sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, o qual “visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”¹⁷. Dentre as finalidades desse sistema encontram-se aquelas ora mencionadas nos incisos I a IV, do artigo 74, da CRFB/88, das quais destacamos a avaliação da execução dos programas de governo para comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit.

¹⁷ Redação do artigo 19 da Lei 10.180/2001.

gerenciamento bem como a avaliação da gestão dos administradores públicos federais para comprovar a legalidade dos atos bem como a economicidade, eficiência e eficácia¹⁸.

Outra previsão importante acerca do controle, encontra-se no Decreto Federal nº 9.203/2017, inciso III, do artigo 5º, que define o controle como um dos mecanismos de governança e compreende processos estruturados para mitigar riscos, visando o alcance dos objetivos institucionais e a execução das atividades da organização, de forma ética, econômica, eficiente e eficaz, respeitando-se a legalidade e a economicidade no uso de recursos públicos.

Importante destacar que o sistema interno de controle federal conta em sua estrutura com a Controladoria Geral da União (CGU), órgão central na orientação normativa e de supervisão dos demais órgãos que compõem o sistema, nos termos do inciso I, do artigo 8º do Decreto nº 3.591/2000. A CGU enquanto órgão do próprio Poder Executivo e parte da estrutura ministerial¹⁹, tem por competência assistir diretamente o chefe do executivo federal nos assuntos relacionados à defesa do patrimônio público, nas atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção, combate à corrupção, ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão na administração pública federal, além da coordenação e gestão do sistema de controle interno do poder executivo federal, dentre outras funções²⁰. Tais competências, serão abordadas posteriormente com mais detalhes, principalmente quanto ao combate à corrupção, sua prevenção e fomento à integridade na Administração Direta Federal.

Tal sistema, portanto, representa a união de esforços dos entes federativos para atingir a legalidade, a economicidade e o bem servir ao administrado, pelo controle horizontal, ou seja, aquele realizado internamente e previamente ao controle vertical, exercido por órgãos externos²¹. Uma vez instituído, o mesmo funcionará “por intermédio de uma sinérgica ação de ouvidoria, auditoria e corregedoria administrativa”, buscando-se, assim, “a eficiência (fazer bem, conforme metas instituídas, alcançando resultados esperados), a eficácia (fazer o correto,

¹⁸ As finalidades do sistema de controle interno do poder executivo federal podem ser encontradas também no artigo 2º do Decreto nº 3.591/2000 e no artigo 20 da Lei nº 10.180/2001.

¹⁹ Redação do artigo 19, inciso XVI, da Lei 13.844/2019 (revogado pela medida provisória nº 1.154, de 01 de janeiro de 2023 que estabelece nova estrutura dos órgãos da presidência da república e ministerial).

²⁰ Redação do artigo 51, incisos I e XII da Lei 13.844/2019 (revogado pela medida provisória nº 1.154, de 01 de janeiro de 2023 que estabelece nova estrutura dos órgãos da presidência da república e ministerial).

²¹ FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

conforme comandos administrativos, alcançando o objeto esperado) e a efetividade (alcance de resultados concretos)”²².

Cumprir destacar que essa espécie de controle, cujo objeto encontra-se na “correção de falhas internas, a uniformidade da ação administrativa, a reparação de direitos violados, por ação ou omissão na aplicação da lei”, é instrumento que beneficia o administrador pois o permite conhecer melhor sua gestão e minimiza a ação do controle externo²³, sendo relevante o estudo do controle interno para uma boa gestão administrativa e busca do interesse comum.

O controle interno como uma das modalidades mais tradicionais de fiscalização e correção das ações e/ou omissões administrativas, tem sido objeto de destaque nos últimos anos ao se pensar novas técnicas, mas, atualmente, se mostra mais relevante o estudo das formas de aprimorá-lo²⁴. Thiago Marrara (2019) aponta para uma nova e frequente forma de controle, o prévio, com a estruturação de órgãos especializados, dentro dos entes estatais, propiciando maior profissionalismo e distanciamento entre controlador e controlado²⁵.

Fernanda Marinela (2015) demonstra ainda a necessidade de se observar preceitos básicos para que o controle interno seja eficiente no âmbito de qualquer órgão de qualquer esfera de governo como a participação de servidores motivados, treinados, com conhecimentos específicos ao cumprimento de suas atividades bem como conhecimentos técnicos em contabilidade e administração pública; ética e profissionalismo; alto padrão de comportamento moral e funcional; o respeito aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência²⁶. Do mesmo modo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) assegura que a finalidade do controle é promover a atuação da Administração consoante os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade²⁷.

Nesse sentido, com o objetivo de compreender novas formas de controle interno, mais aprimoradas e eficientes, que fortaleçam a aplicação dos princípios administrativos pela

²² Ibidem, p. 90.

²³ FERRARI, 2009 apud FRANÇA, 2011, p. 90

²⁴ MARRARA, Thiago. Op. Cit.

²⁵ Ibidem.

²⁶ MARINELA, Fernanda. Op. Cit.

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit.

Administração Pública Direta, parte-se para a análise da governança pública e os institutos do *compliance* e dos programas de integridade.

1.1 Governança Pública

Governança, em resumo, refere-se aos processos de administração e controle das organizações²⁸. Nesse tópico, faremos a correlação dos conceitos de governança aplicados à esfera pública.

O conceito de governança corporativa (privada) é originário do setor privado e está atrelado à forma de gestão das sociedades empresárias, evitando-se os riscos²⁹ provenientes do conflito de interesses entre acionistas e gestores, buscando-se o atendimento aos interesses da atividade empresarial e dos terceiros interessados que se relacionam com a sociedade empresária³⁰. A governança corporativa, portanto, é uma estrutura que vincula processos de direção e controle das organizações, regula a atuação e responsabilidade dos gestores, garantindo os interesses dos proprietários (*shareholders*) e demais partes interessadas (*stakeholders*)³¹, aumentando-se a competitividade da organização e a geração de lucros. A atividade de governança atua, ainda, na prevenção de condutas desviantes e para isso utiliza-se de mecanismos de integridade, gestão de riscos, auditoria e transparência³².

No mesmo sentido, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015), a governança corporativa, enquanto sistema de direção e monitoramento que alinha interesses para otimização do valor econômico da organização, é permeada pelos princípios básicos da transparência, equidade (isonomia entre *shareholders* e *stakeholders*), prestação de contas (*accountability*)³³ e responsabilidade corporativa, contribuindo assim para a qualidade da

²⁸ MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010.

²⁹ Trata-se dos riscos de agência, não sendo possível aos *shareholders* (proprietários) ou *stakeholders* (demais interessados) supervisionar o agente gestor, ficam expostos a condutas oportunistas por ventura adotadas por esse, em detrimento do interesse do negócio. (VIEIRA; BARRETO, 2019).

³⁰ FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

³¹ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

³² FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Op. Cit.

³³ O termo *accountability* pode se referir à prestação de contas ou responsabilização de administradores. Na esfera pública, seria a responsabilidade do governo, agentes públicos perante a sociedade, ou ainda, normas internas que permitem uma administração pública responsável (SANTOS, 2015).

gestão organizacional e o atingimento dos respectivos interesses³⁴. Em linhas gerais, portanto, a governança corporativa como processo de gestão, controle e responsabilização, conta com os princípios nucleares da transparência, integridade e *accountability*³⁵.

No setor público, com a crise do modelo de administração burocrática³⁶, a partir da década de 1980 ocorreu um movimento internacional e nacional para tornar o Estado mais eficiente, fomentando-se boas práticas de governança nas instituições, baseadas na transparência, integridade e prestação de contas com ênfase na eficiência e eficácia dos serviços públicos prestados³⁷.

José Matias-Pereira (2010) destaca que esse tipo de gestão pública foi influenciado pelo movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*)³⁸, ou seja, a aplicação de conhecimentos gerenciais privados no intuito de reduzir a máquina administrativa, aumentar a eficiência e responsabilização de agentes políticos³⁹. No entanto, interessante ressaltar que, apesar das transformações dos modelos de administração, o gerencialismo brasileiro caracteriza-se como um dos mitos do Direito Administrativo na atribuição de maior legitimidade à atividade administrativa, isso porque, existe uma distorção entre teoria e prática, ou seja, apesar das regulações normativas persiste nas instituições político-administrativas o

³⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

³⁵ CRUZ, Claudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

³⁶ Destaca-se que a Administração Pública se estruturou desde o período do Brasil colonial, de forma autoritária, patrimonialista e nepotista, marcando a forma de administração pela confusão entre público e privado bem como mais pela satisfação dos interesses da coroa portuguesa e da aristocracia do que às necessidades sociais (MOURA, 2018). Ao longo dos anos surgiram reformas administrativas na tentativa de minimizar tais deficiências, passando-se pelo modelo burocrático-racional do século XX (formalismo exacerbado, hierarquia, controle rígido dos processos) até a tentativa de um modelo gerencial do século XXI (foco na eficiência e desempenho). (Ibidem) Contudo, essas reformas não representaram a superação do patrimonialismo característico do Brasil colonial, demonstrando-se uma distorção entre teoria/regulação normativa e prática dos órgãos públicos, e assim, se observa uma “Administração Pública ainda unilateral, ineficiente, burocrática e marcada pela corrupção”. (Ibidem, p.13)

³⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU/Tribunal de Contas da União**. 3ª Edição - Brasília: TCU, 2020.

³⁸ A Nova Gestão Pública é uma administração liberal, teve como referência o modelo inglês do governo da primeira ministra Margareth Thatcher (1979), podendo ser identificado por “gerencialismo”, “administração gerencial”, “reforma gerencial”, adotada pelo Brasil na década de 1990, com Luiz Carlos Bresser Pereira como seu principal mentor, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, enfatizando-se a reforma do aparelho estatal e transformações institucionais, apresentando as características de profissionalização da gestão nas organizações públicas, padrões de desempenho e avaliação de objetivos, ênfase no controle e resultados, uso de práticas de gestão da esfera privada, priorização da eficiência, dentre outros (DASSO JÚNIOR, 2014). No entanto, a implementação desse modelo característico do Estado gerencial brasileiro não garantiu o acréscimo de eficiência, a redução do formalismo e a consensualidade na atividade administrativa (MOURA, 2018).

³⁹ MATIAS-PEREIRA, José. Op. Cit.

patrimonialismo, o formalismo típico e ineficiente do modelo burocrático e, ainda, práticas de corrupção⁴⁰.

Observado isso, dentre algumas instituições que, internacionalmente e nacionalmente, fomentaram a governança pública estão o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Federação Internacional de Contadores (IFAC, sigla em inglês), o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

O Banco Mundial, a partir da década de 1990, direcionou suas ações para a reforma da administração pública com a promoção de uma boa governança, reestruturando serviços sociais, incrementando a eficiência e o fortalecimento da sociedade civil⁴¹. Segundo a instituição, governança é “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” e uma boa governança possui quatro dimensões, a administração do setor público, quadro legal, *accountability* e transparência⁴².

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em orientação sobre melhores práticas de governança para empresas públicas, determinou bases de uma boa governança, dentre elas destacamos uma estrutura jurídica e regulatória efetiva, tratamento igualitário entre acionistas, política de relacionamento com *stakeholders* e transparência⁴³. A governança no setor público, a partir de estruturas de gestão, responsabilidade, transparência e legalidade, volta-se, assim, para o desenvolvimento das sociedades⁴⁴.

De acordo com o IFAC, existem três princípios fundamentais para a governança pública: a transparência, a integridade e a responsabilidade de prestar contas (*accountability*)⁴⁵. Além disso, apresenta dimensões a serem adotadas pelas entidades públicas como padrões de comportamento (exercício da liderança e determinação de valores da instituição), estruturas e

⁴⁰ MOURA, Affonso da Costa. Entre a Corrupção e a Ineficiência: a implementação do estado gerencial brasileiro como um dos mitos do direito administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 3, v. 1, n. 1, janeiro-julho, 2018, p. 153-166.

⁴¹ MATIAS-PEREIRA, José. Op. Cit.

⁴² Ibidem, p. 117.

⁴³ Ibidem, p. 118.

⁴⁴ Ibidem, p. 126.

⁴⁵ CRUZ, Claudia Ferreira da. Op. Cit.

processos organizacionais, controle (efetividade e eficiência das operações, confiabilidade de relatórios, conformidade com as leis, regulamentos e política interna) e relatórios externos (prestação de contas e desempenho)⁴⁶.

Em relação à melhoria da governança pública, o IFAC, em 2013, concluiu que esta depende:

“de garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada)”⁴⁷

Desse modo, uma boa governança pública potencializa a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais aos cidadãos; a responsabilidade da organização pública frente à população; a transparência de informações prestadas; o diálogo com a população; os controles internos; a gestão de riscos; a conformidade da organização e da liderança; a qualidade dos serviços públicos, dentre outros⁴⁸.

Assim, a governança pública mostra-se essencial para a construção e manutenção da confiança nas entidades públicas, verificando-se, ainda, uma correlação entre adoção de boas práticas de governança e melhoria de indicadores sociais e econômicos⁴⁹.

No Brasil, importante destacar o papel do Tribunal de Contas da União na estruturação e consolidação do modelo de governança corporativa para o setor público, através da publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, em 2014. Tal referencial serviu de base para a edição do importante Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O TCU, em seu mais recente Referencial de Governança, define que a “governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e

⁴⁶ MATIAS-PEREIRA, José. Op. Cit.

⁴⁷ IFAC, 2013 apud TCU, 2020, p. 29.

⁴⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Op. Cit.

⁴⁹ CRUZ, Claudia Ferreira da. Op. Cit.

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”⁵⁰. Mesma definição encontra-se prevista no inciso I, do artigo 2º do Decreto Federal nº 9.203/2017⁵¹.

Seguindo essa influência, o Decreto Federal nº 9.203/2017, em seu artigo 3º, determina como princípios da governança pública a capacidade de resposta; a integridade; a confiabilidade; a melhoria regulatória; a prestação de contas e responsabilidade; e a transparência. Já no artigo 5º, encontram-se os mecanismos para exercício da governança pública, quais sejam, a liderança, a estratégia e o controle⁵².

Desse último artigo é possível destacar a integridade como uma das condições mínimas para exercício da boa governança, bem como a função do controle responsável por mitigar possíveis riscos e garantir a execução ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades organizacionais, assegurando, assim, o interesse público.

Da breve análise da governança, percebe-se que apesar de estar inicialmente relacionada ao contexto de atuação privada, os conceitos são adaptáveis a outras organizações como as estatais, fundações e demais órgãos governamentais, com adaptações aos seus contextos⁵³. Por exemplo, em ambas as esferas existe uma relação de prestação de contas aos *stakeholders*, diferentes a cada setor. No setor privado, por exemplo, esses interessados são os acionistas, fornecedores, clientes e no setor público são ministros, secretários, funcionários de governo, a

⁵⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Op. Cit., p. 36.

⁵¹ Redação artigo 2º, inciso I, Decreto 9.203/2017: “Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se: I - governança pública - 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 interesse da sociedade;”

⁵² Redação artigo 5º, Decreto 9.203/2017: “Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública: I - liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

a) integridade;
b) competência;
c) responsabilidade; e
d) motivação;

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

⁵³ CRUZ, Claudia Ferreira da. Op. Cit.

população.⁵⁴ Além disso, o setor público conta com maior complexidade e diversidade de objetivos e uma menor flexibilidade na gestão⁵⁵.

Quanto ao resultado almejado, a governança no setor público também se distingue da privada. Enquanto a governança corporativa visa a otimização do resultado econômico da atividade empresarial, a governança pública almeja a produção de resultados de interesse comum, e nesse ponto, apesar do desafio de se identificar uma percepção coletiva em uma sociedade plural como a brasileira, o investimento em governança e *compliance* pela Administração Direta pode expressar esse interesse⁵⁶.

Quanto aos princípios, governança pública e privada possuem similaridades, principalmente quanto aos princípios norteadores da “transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética”⁵⁷. Nesse sentido, a aplicação desses princípios à gestão organizacional pública, dentre os quais destacamos o da integridade, tem como objetivo a melhoria da prestação dos serviços públicos e garantia do interesse público.

A governança pública e os mecanismos de controle, no direito público, associam-se ainda aos princípios da indisponibilidade do interesse público, da moralidade, eficiência, impessoalidade, tendo como uma das funções a disseminação de uma cultura de planejamento e probidade, de modo a mitigar a ocorrência de corrupção na esfera pública⁵⁸. Importante que essa estrutura de controle interno, prevista constitucionalmente nos artigos 70 e 74 da CRFB/88, encontre-se plenamente estruturada e valorizada, isso porque, os órgãos de controle precisam de independência, profissionais qualificados, não podendo haver uma relação de subordinação das controladorias à órgãos políticos, e caso ocorra, demonstra a fragilidade na gestão de riscos, no combate aos desvios e à defesa da integridade⁵⁹.

Entende-se, portanto, que no âmbito público uma boa governança relaciona-se à aplicação de seus próprios princípios bem como os princípios da administração pública, direcionados à

⁵⁴ Ibidem, p. 44.

⁵⁵ Ibidem, p. 45.

⁵⁶ VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 161-177, jan./ mar. 2019.

⁵⁷ MATIAS-PEREIRA, José. Op. Cit.

⁵⁸ FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Op. Cit.

⁵⁹ Ibidem, p. 34.

melhoria da prestação dos serviços públicos e ao interesse público, e não à obtenção de lucros ou aumento da competitividade e do valor econômico, mas sim ao aumento do valor público.

Nos termos do inciso II, do artigo 2º do Decreto nº 9.203/2017, considera-se valor público:

“produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

Uma boa governança pública necessita de gestão estratégica para criar valor público, ou seja, para que a administração pública atenda tempestivamente e eficazmente as demandas políticas da população, promova resultados e transformação social⁶⁰. Nesse mesmo sentido, no Decreto 9.203/2017, incisos I e II do artigo 4º, destacam-se como algumas das diretrizes de governança o direcionamento de ações para atingir resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras diante da limitação de recursos, bem como a simplificação administrativa e modernização da gestão pública⁶¹. Portanto, governança pública e valor público permeiam-se pela resposta às demandas sociais, de interesse público.

Por fim, podemos observar aspectos comuns à governança pública e privada, principalmente quanto aos recorrentes princípios da prestação de contas (*accountability*), integridade e transparência. Destacamos esses dois últimos, uma vez que se relacionam intimamente.

A transparência envolve a promoção da confiança dos *stakeholders*⁶², a divulgação de informações sobre a organização, operações, resultados, dentre outros, para as partes interessadas, inclusive à sociedade civil de modo a possibilitar o controle social⁶³. A integridade relaciona-se à honestidade, à probidade na administração dos recursos públicos, sendo

⁶⁰ MATIAS-PEREIRA, José. Op. Cit.

⁶¹ Redação artigo 4º, incisos I e II, Decreto 9.203/2017: “Art. 4º São diretrizes da governança pública: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; (...)”

⁶² MATIAS-PEREIRA, José. Op. Cit.

⁶³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Op. Cit.

dependente da eficácia do controle e do profissionalismo dos agentes públicos⁶⁴, trata-se do comportamento esperado do agente público, do alinhamento aos valores, princípios e normas éticas na priorização do interesse público⁶⁵. Essa estreita relação entre transparência de informações e integridade é instrumento necessário ao controle administrativo e defesa do interesse público.

Identificada essa correlação entre governança pública e privada, de princípios comuns, como da transparência e integridade, também identificamos o desenvolvimento e adoção de outros instrumentos privados na seara pública, como a implementação de *compliance* e programas de integridade no âmbito da Administração Pública.

1.2 Ética, *Compliance* e Integridade

A ética compreendida como a ação humana baseada em valores e princípios voltados ao bem comum, que permite ao indivíduo discernir sobre escolhas de repercussão individual e coletiva⁶⁶, relaciona-se aos conceitos de *compliance* e integridade na medida em que estes visam assegurar a conformidade de ações com os princípios éticos e o comportamento virtuoso do agente público ou corporativo⁶⁷.

O *Compliance* pode ser traduzido pelas expressões “estar em conformidade, dar cumprimento rigoroso às regras, estar em concordância com o que é legal”⁶⁸. Segundo Bertocelli (2021, p. 50-51):

“o termo *compliance* tem origem no verbo inglês *to comply*, que significa agir de acordo com a lei, uma instrução interna, um comando ou uma conduta ética, ou seja, estar em *compliance* é estar em conformidade com as regras internas da empresa, de acordo com procedimentos éticos e as normas jurídicas vigentes.”⁶⁹

Nas palavras de Frazão (2017, p. 18 apud Lacerda, 2019, p. 115), *compliance* refere-se:

⁶⁴ MATIAS-PEREIRA, José. Op. Cit.

⁶⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Op. Cit.

⁶⁶ GOMES, Nanci Fonseca. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n.4, p. 1029-1050, jul. 2014.

⁶⁷ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Op. Cit.

⁶⁸ Ibidem, p. 161.

⁶⁹ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: CARVALHO et al. **Manual de Compliance**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 50-51.

“ao conjunto de ações a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de modo a prevenir a ocorrência de infrações ou, já tendo ocorrido o ilícito, propiciar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade. Trata-se de sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada, capazes de fornecer as diretrizes adequadas à estrutura interna das empresas para que os ilícitos sejam prevenidos de maneira mais adequada, muitas vezes antes de projetarem seus efeitos.”⁷⁰

No âmbito empresarial, refere-se, então, aos procedimentos adotados para otimizar o cumprimento das normas legais, regulamentos e políticas da organização, mitigando riscos e responsabilidades⁷¹. Compreende-se, ainda, como parte da cultura corporativa e como ferramenta estratégica de controle preventivo de ilícitos, de desvios de conduta⁷².

No entanto, na prática, o termo vai além de assegurar o cumprimento integral das leis, normas, regulamentos internos e externos, abrangendo aspectos da governança como a transparência e a integridade, alinhando os princípios da organização⁷³. Trata-se de “um instrumento de mitigação de riscos, preservação de valores éticos e de sustentabilidade corporativa, preservando a continuidade do negócio e o interesse dos *stakeholders*”, configurando-se em procedimentos de controle de riscos e preservação de valores intangíveis, permitindo uma maior segurança jurídica e a boa tomada de decisão⁷⁴.

O *compliance* é uma ferramenta de concretização da missão, visão e valores da organização, sendo conceituado por Candeloro, Rizzo e Pinho (2012, p. 30 apud Ribeiro; Diniz, 2015) como “um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que uma vez definido e implementado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários”⁷⁵. Impacta, assim, sócios, acionistas, trabalhadores, clientes, fornecedores, demonstrando uma atuação empresarial baseada em preceitos éticos (integridade, sustentabilidade, desenvolvimento social) para além da lucratividade, o que permite o aumento de investimentos⁷⁶. Desse modo, o *compliance*

⁷⁰ FRAZÃO 2017, p. 18 apud LACERDA, 2019, p. 115.

⁷¹ ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. O papel da CVM e da B3 na implementação e delimitação do programa de integridade (*compliance*) no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, Brasília, v.3, n. 1, p. 40-60. jan.-jun. 2017.

⁷² MENDES; CARVALHO, 2017 apud LACERDA, 2019.

⁷³ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Op. Cit.

⁷⁴ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Op. Cit., p. 51.

⁷⁵ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. *Compliance* e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

⁷⁶ FREITAS, Daniel Paulo Paiva de; BLANCHET, Luiz Alberto. A adoção explícita do *compliance* pela Administração Pública Direta. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 30-47, dez. 2020.

mostra-se como uma ferramenta estratégica aos negócios das organizações, atendendo às demandas sociais por condutas mais éticas, visando uma lucratividade mais sustentável, um desenvolvimento econômico e socioambiental⁷⁷.

Desse modo, dentre os objetivos da implementação do *compliance* pelas organizações estão o cumprimento das legislações, normas internas, prevenção de demandas judiciais, de ilícitos como a lavagem de dinheiro, de ganhos pessoais, transparência dos negócios, treinamento sobre valores da instituição e disseminação da cultura organizacional⁷⁸. Importante que o programa de *compliance* seja adequado à realidade da organização, ao campo de atuação, que sejam elaborados códigos de ética, canais de denúncia e que haja revisão periódica do programa para que funcione de forma coerente e efetiva⁷⁹.

Por fim, o IBGC (2015), em Código de Melhores Práticas, destaca a importância de uma deliberação ética na organização, a qual fortalece sua identidade, cultura e reputação, gerando maior valor econômico, sendo relevante ainda o papel dos agentes de governança (liderança) na disseminação do propósito, princípios e valores organizacionais e na elaboração de códigos de conduta, nos quais se desenvolve o sistema de conformidade (*compliance*)⁸⁰.

De forma breve cumpre destacar que o *compliance* surgiu internacionalmente, em um claro movimento de promoção da integridade e combate à corrupção, para posteriormente, sob tal influência, ser internalizado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Destacam-se leis norte-americanas e inglesas como referência no combate internacional à corrupção e de determinação de padrões de *compliance* às pessoas jurídicas⁸¹.

A primeira regulação do tema ocorreu nos Estados Unidos, em 1977, com o *Foreign Corruption Practices Act (FCPA)*, cujo objetivo foi criminalizar a prática de suborno a oficiais públicos estrangeiros, impedindo a sociedade empresária de dar, oferecer, prometer ou doar algo de valor a funcionário público ou a políticos, a fim de obter vantagens indevidas, incidindo

⁷⁷ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Op. Cit.

⁷⁸ Ibidem, p. 89.

⁷⁹ Ibidem, p. 89-90.

⁸⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Op. Cit.

⁸¹ ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. Análise Comparativa entre as medidas de Compliance exigidas pela lei brasileira e pelas leis norte-americana e inglesa. In CONPEDI, 25, 2016, Brasília, DF. **Direito e Desigualdades: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo**, Florianópolis, SC, 2016. p. 5-25.

amplamente às pessoas físicas e jurídicas nacionais e estrangeiras⁸². Em suma, o FCPA valorizou dois aspectos importantes da governança; a transparência e prestação de contas, instituindo padrões de conduta e, assim, privilegiando mecanismos de *compliance*⁸³. No caso da sociedade empresária que possua programa de *compliance* eficiente, o FCPA prevê ainda a possibilidade de redução das sanções civis e penais⁸⁴. Interessante que o mesmo está previsto na legislação nacional (Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção), como será observado mais adiante, em clara influência.

Já no Reino Unido, em 2010, o *UK Bribery Act* representou um novo paradigma no combate à corrupção isso porque instituiu regramentos mais severos de criminalização da corrupção como “oferecer, prometer ou dar vantagem indevida para outra pessoa; solicitar, concordar em receber ou aceitar vantagem indevida; subornar agente público estrangeiro; falhar na prevenção da corrupção”, sendo possível a exclusão da responsabilidade da companhia provada a existência de procedimentos adequados de controle interno, além de estabelecer princípios para programas de *compliance* como a avaliação de riscos, o comprometimento da alta administração, treinamento de colaboradores e monitoramento periódico do programa⁸⁵.

Note-se que a legislação britânica além da responsabilização subjetiva dos agentes corruptos, criminalizou a não prevenção do suborno, responsabilizando objetivamente a corporação por tal crime, diante da falha em prevenir a corrupção, e desse modo, incentivou também a criação de programas de *compliance* efetivos⁸⁶.

Além dessas legislações que representaram a busca da punição de empresas corruptas em um esforço de construção de um ambiente global de negócios íntegro, isonômico e competitivo, outros organismos internacionais implementaram medidas de combate à corrupção como a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA, 1996), a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE, 1997) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2003), compromissos assumidos, inclusive, pelo Brasil⁸⁷.

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Op. Cit., p. 60-61.

⁸⁶ ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. Op. Cit.

⁸⁷ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Op. Cit.

Após esse esforço e influência internacional, o combate à corrupção e o tema do *compliance* ganharam novos contornos jurídicos no Brasil com o advento da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Assim, a Lei prevê a punição da pessoa jurídica independentemente de culpa ou dolo, que responde pelos atos praticados por seus representantes, comprovada a conduta ilícita, o dano e o nexo de causalidade com o ato de corrupção⁸⁸.

O artigo 5º da Lei Anticorrupção apresenta o rol de atos de corrupção que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, os princípios da administração pública ou os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil⁸⁹, e na aplicação das sanções, o artigo 7º, inciso VIII, prevê que serão considerados a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, códigos de ética e de conduta pela pessoa jurídica⁹⁰.

⁸⁸ ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. Op. Cit.

⁸⁹ Redação artigo 5º e incisos, Lei 12.846/2013: “Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional”

⁹⁰ Redação artigo 7º, Lei 12.846/2013: “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

Desse modo, a referida Lei estabeleceu normas de governança corporativa, como os mecanismos de integridade, para prevenir e detectar ilícitos, inclusive para a atenuação da sanção aplicada, incentivando a criação de *compliance* efetivo nas sociedades empresárias⁹¹, de forma similar ao estabelecido pelo FCPA.

No entanto, o *compliance* ganhou conceituação normativa com o Decreto nº 8.420/2015, recentemente revogado pelo Decreto nº 11.129/2022, regulamentador da Lei nº 12.846/2013, que estabelece as políticas e estruturas que integram o *compliance*. Importante, destacar que a legislação brasileira optou por utilizar o termo “programa de integridade” para se referir aos sistemas de gestão de *compliance*⁹².

De acordo com o artigo 56 do Decreto nº 11.129/2022, no âmbito da pessoa jurídica, o programa de integridade consiste:

“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:

I - Prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; 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.”

Quanto à avaliação da efetividade dos programas de integridade para fins de atenuação das sanções previstas no artigo 7º, inciso VIII, da Lei nº 12.846/2013, o artigo 57 do Decreto nº 11.129/2022, estabelece o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica; padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados, administradores e até terceiros interessados como fornecedores, prestadores de serviço; treinamentos sobre o programa de integridade; canais de denúncia de irregularidades;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo Federal.”

⁹¹ ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. Op. Cit.

⁹² VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Op. Cit., p-161.

medidas disciplinares em caso de violação do programa; monitoramento contínuo do programa, dentre outros⁹³.

Nesses termos, o programa de integridade/*compliance* relaciona-se com procedimentos internos voltados à promoção da integridade e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de possíveis desvios. Portanto, apesar da legislação tratar da aplicação de *compliance* pelas sociedades empresárias⁹⁴, no direito público, esse procedimento tem por

⁹³ Redação artigo 57, Decreto nº 11.129/2022: “Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;
 - II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;
 - III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
 - IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;
 - V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;
 - VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
 - VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;
 - VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
 - IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;
 - X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciadores de boa-fé;
 - XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
 - XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
 - XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:
 - a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;
 - b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e
 - c) realização e supervisão de patrocínios e doações;
 - XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e
 - XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.
- (...)

§ 2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput.”

⁹⁴ Além da Lei Anticorrupção, a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista e suas subsidiárias, trouxe a previsão de implementação de governança corporativa, controles internos, transparência e códigos de conduta e integridade por essas empresas.

objetivo a prevenção da corrupção e demais atos contra à administração pública e, em última análise, a melhoria da qualidade de vida da população pelo correto uso dos recursos públicos⁹⁵.

Resumidamente, a integridade, através da promoção da ética, demonstra uma condição para o setor público ou privado atuarem em conformidade com princípios, leis e normas orientadoras da boa gestão, voltada à prevenção, detecção, punição e remediação de atos de corrupção, privilegiando-se o comportamento legalmente orientado do agente⁹⁶.

Para a OCDE, a integridade, mais do que prevenção da corrupção e fortalecimento de padrões morais de conduta relaciona-se “à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os privados no setor público”⁹⁷.

Em relação ao *compliance* público, apesar do desafio, a Administração Pública pode customizar esses programas de integridade privados à realidade estatal, criando uma cultura de boa governança, educando o gestor público de forma que se construam efetivos códigos de conduta e não apenas normas sem aplicação prática, fadadas ao insucesso⁹⁸.

Quando se fala em *compliance*, então, há uma tendência de relacioná-lo ao âmbito das organizações privadas. Contudo, incorporar esse conceito nas instituições que integram a Administração Pública pode reforçar a confiança nessas instituições, melhorar a credibilidade dos agentes públicos e desenvolver uma clara identidade ética⁹⁹.

O *compliance* seria, assim, a ferramenta atual de incentivo a uma cultura de integridade, de padrão ético institucional com a finalidade de prevenir e responder a condutas desviantes e capaz de impulsionar a construção de um país mais justo e solidário¹⁰⁰.

⁹⁵ ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. O papel da CVM e da B3 na implementação e delimitação do programa de integridade (*compliance*) no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, Brasília, v.3, n. 1, p. 40-60. jan.-jun. 2017.

⁹⁶ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Op. Cit.

⁹⁷ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, 2018. p. 42.

⁹⁸ BREIER, Ricardo. Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio. **Revista Consultor Jurídico**. 2015.

⁹⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. Op. Cit.

¹⁰⁰ MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção. **Revista Consultor Jurídico**. 2019.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE COMPLIANCE/PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

Analisados os aspectos gerais do *compliance* e da integridade, passemos à compreensão do *compliance* público na realidade da Administração Pública Direta brasileira e os desafios ao controle interno.

Como visto, a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 bem como seu decreto regulamentar nº 11.129/2022, inseriram no ordenamento pátrio a aplicação do *compliance* ou programas de integridade pelas pessoas jurídicas.

A partir daí o tema do *compliance*/integridade foi se expandindo para demais legislações estaduais na prevenção da corrupção. No entanto, o incremento de legislações ocorreu acerca da exigibilidade para contratação com o poder público.

No âmbito estadual, a pioneira Lei nº 7.753/2017 do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu a instituição do programa de integridade nas empresas que celebram contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privado com a administração pública direta, indireta e fundacional do referido estado, tendo por objetivo proteger a administração pública de atos lesivos, garantir a execução dos contratos em conformidade com a lei, reduzir os riscos das contratações e melhorar a qualidade das relações contratuais. Além disso, a lei trouxe a definição de programa de integridade e parâmetros de avaliação desses programas, como comprometimento da alta administração, códigos de ética e de conduta, treinamentos periódicos, controles internos, dentre outros, nos termos do decreto regulamentar nº 8.420/2015 (revogado pelo Decreto nº 11.129/2022).

Em seguida a Lei nº 10.793/2017 do Estado do Espírito Santo instituiu, de forma mais genérica, o Código de Conduta e Integridade a ser observado por fornecedores de bens e prestadores de serviços de modo a proteger a Administração Pública contra atos lesivos. Já a Lei nº 6.112/2018 do Distrito Federal (alterada pela Lei nº 6.308/2019), no mesmo sentido da lei fluminense, estabeleceu a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade nas empresas que contratam com a Administração distrital, dispondo sobre o conceito do programa

de integridade, objetivos de proteção da Administração bem como a avaliação da efetividade desses programas, desconsiderando programas ineficazes, meramente formais.

Ato contínuo, demais estados da federação foram criando suas respectivas legislações sobre a exigibilidade de programas de integridade para contratação com a Administração Pública como a Lei nº 15.228/2018 do Estado do Rio Grande do Sul, Lei nº 4.730/2018 do Amazonas, Lei nº 20.489/2019 de Goiás e a Lei nº 16.722/2019 de Pernambuco.

Apesar dessas iniciativas legislativas esparsas, cabe destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/2021, enquanto norma geral das contratações públicas, trouxe previsões sobre programas de integridade. O parágrafo quarto do artigo 25, prevê que nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor¹⁰¹, além do desenvolvimento de programa de integridade como critério de desempate na análise de propostas dos licitantes¹⁰². Em relação à aplicação de sanções por infrações administrativas, também será considerado a implantação ou aperfeiçoamento do programa de integridade, de acordo com orientações dos órgãos de controle¹⁰³. No caso de prática de ato lesivo contra a Administração ou apresentação de declaração ou documentação falsa, para a reabilitação do licitante ou contratado, exige-se a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade¹⁰⁴.

¹⁰¹ Redação artigo 25, §4º, Lei nº 14.133/2021: “O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.”

¹⁰² Redação artigo 60, inciso IV, Lei nº 14.133/2021: “Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

(...)

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.”

¹⁰³ Redação artigo 156, §1º, V, Lei nº 14.133/2021: “Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

(...)

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.”

¹⁰⁴ Redação artigo 163, § único, Lei nº 14.133/2021: “Art. 163. É admitida a reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, exigidos, cumulativamente:

Assim, com a completa entrada em vigor da referida norma geral, esses parâmetros de integridade nas contratações públicas serão adotados nacionalmente. Contudo, persiste a preocupação de que esse movimento normativo seja mais formal do que material, ou seja, uma imposição legal sem efetividade, concretude, isso porque se concentra mais nas ações dos contratados para afastar desvios do que na responsabilidade dos agentes públicos em desenvolver mecanismos efetivos de impedimento de ilícitos¹⁰⁵.

Questiona-se se tais legislações seriam efetivas em garantir a redução da corrupção e de demais desvios por agentes públicos e privados, pela simples exigência de programas de integridade e a mera declaração de sua existência pelas contratadas¹⁰⁶. Parece razoável dizer que a existência legal não garante a efetividade dos programas e do combate à corrupção. Isso pode ser demonstrado de forma simples pelo Índice de Percepção da Corrupção 2022 publicado pela “Transparência Internacional” em que o Brasil ainda ocupa a 94ª posição, com 38 de 100 pontos, em um total de 180 países¹⁰⁷.

No Brasil, portanto, inicialmente ocorreu um movimento de incentivo estatal à implementação de programas de integridade por empresas que pretendessem contratar com a Administração, porém, o próprio Estado não investia em programas de prevenção da corrupção¹⁰⁸, em conduta contraditória ao dever constitucional de implementação de controles internos¹⁰⁹.

Esse panorama legislativo se transformou com a edição do Decreto Federal nº 9.203/2017, a partir do qual se deu o contorno inicial para implementação de programas de integridade na esfera pública brasileira (*compliance* público).

(...)

Parágrafo único. A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do caput do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.”

¹⁰⁵ LOSINSKAS, Paulo Victor Barchi; FERRO, Murilo Ruiz. Exigência de *Compliance* nas Licitações e Contratações Públicas. In: CARVALHO et al. **Manual de Compliance**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2022**. Brasil. 2023.

¹⁰⁸ BREIER, Ricardo. Op. Cit.

¹⁰⁹ FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Op. Cit.

2.1 O *Compliance* Público: Decreto Federal nº 9.203/2017 e a Controladoria Geral da União

O Decreto Federal nº 9.203/2017, como visto, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e traz a integridade como um de seus princípios e mecanismos para exercício da governança¹¹⁰.

O artigo 19 do referido decreto estabeleceu, expressamente, a obrigatoriedade de que os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programas de integridade para prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, contando para isso com o comprometimento da alta administração, existência de unidade responsável pela implementação do programa no órgão, gestão dos riscos e monitoramento contínuo¹¹¹. A partir disso, os programas de integridade tornaram-se a principal ferramenta de gestão da integridade pública e de apoio à boa governança¹¹².

Ocorre que, não é possível falar em *compliance* público a nível federal sem mencionar o papel central da Controladoria Geral da União na orientação ao desenvolvimento, regulamentação e fiscalização dos programas de integridade públicos e até mesmo os privados¹¹³.

A Controladoria Geral da União, órgão de controle interno do poder executivo federal, que se dedica à defesa do patrimônio público, à transparência da gestão, à auditoria, correição,

¹¹⁰ Artigo 3º, inciso II, e artigo 5º, inciso I, “a”, do Decreto Federal nº 9.203/2017.

¹¹¹ Redação artigo 19, Decreto Federal nº 9.203/2017: “Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.”

¹¹² BRASIL. Comitê Interministerial de Combate à Corrupção. **Plano Anticorrupção: Diagnóstico e Ações do Governo Federal**. Brasília, 2020.

¹¹³ Em relação aos programas de integridade privados, a Portaria CGU nº 909/2015 dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas, nos termos do Decreto nº 8.420/2015, regulamentar da Lei Anticorrupção, recentemente revogado pelo Decreto nº 11.129/2022. A CGU editou diversos guias de orientação às pessoas jurídicas do setor privado, como “Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas”, Cartilha Integridade para Pequenos Negócios”, “Avaliação de Programas de Integridade em Acordos de Leniência - orientações gerais às empresas”, dentre outros. Além disso, criou o programa “Empresa Pró-Ética”, iniciativa para fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelo setor privado, reconhecendo publicamente os esforços efetivos de empresas comprometidas com a prevenção da corrupção.

prevenção e combate à corrupção¹¹⁴ - antes mesmo do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 - instituiu através da Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017 o Programa de Fomento à Integridade Pública – PROFIP de adesão voluntária pelos órgãos do poder executivo federal, para que construíssem planos de integridade¹¹⁵, contando com a capacitação, orientação e suporte teórico da CGU nessa implementação.

Em 2018, então, a CGU editou a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018 (alterada pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019) que estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotassem procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade. Determinou o comprometimento da alta administração na estruturação desses programas, compatíveis com a natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação do órgão¹¹⁶, além da criação de unidades autônomas de gestão da integridade dentro dos órgãos para coordenar a execução dos programas, monitorar, treinar os servidores e promover demais ações à implementação dos planos de integridade¹¹⁷. Interessante destacar que o parágrafo único do artigo 7º estabeleceu que os programas de integridade deverão, inclusive, alcançar as políticas públicas implementadas pelo órgão bem como se expandir para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas que se relacionem com a Administração.

Nesse mesmo sentido, a CGU elaborou diversos guias e manuais de orientação da implementação de programas de integridade, dentre os quais citamos: o “Manual para

¹¹⁴ MARINELA, Fernanda. Op. Cit.

¹¹⁵ O conceito de plano de integridade, de acordo com o artigo 2º, inciso III da Portaria CGU nº 1.827/2017 é o “documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser implementadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade”.

¹¹⁶ Redação artigo 3º Portaria CGU nº 1.089/2018: “Art. 3º Os órgãos e as entidades deverão instituir Programa de Integridade que demonstre o comprometimento da alta administração e que seja compatível com sua natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação.

§ 1º O comprometimento da alta administração deverá estar refletido em elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como em estratégias e ações para disseminação da cultura de integridade no órgão ou entidade.

§ 2º A estruturação do Programa de Integridade ocorrerá por meio de planos de integridade, os quais organizarão as medidas a serem adotadas em determinado período de tempo e deverão ser revisados periodicamente.”

¹¹⁷ Redação artigo 4º c/c §1º, Portaria CGU nº 1.089/2018: “Art. 4º Na primeira fase da instituição do Programas de Integridade, os órgãos e as entidades deverão constituir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para:

I - coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade;

II - orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e

III - promoção de outras ações relacionadas à implementação dos planos de integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade.

§ 1º A unidade de gestão da integridade deverá ser dotada de autonomia e de recursos materiais e humanos necessários ao desempenho de suas competências, além de ter acesso às demais unidades e ao mais alto nível hierárquico do órgão ou entidade. (...)”

Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público (2017)” explicando o que é plano e programa de integridade, eixos do programa e elaboração; o “Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública: orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional (2018)” para estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade em atendimento ao artigo 19 do Decreto nº 9.203/2017 que tornou obrigatória a criação de programas de integridade; o “Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (2018)” que aponta os riscos para a integridade e as formas de gestão desses riscos; e o “Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade (2019)” com orientações para a implantação de unidades de gestão da integridade (UGIs) nos órgãos e entidades da administração pública federal.

Outra iniciativa ocorreu através do Decreto Federal nº 10.160/2019 que instituiu a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto no âmbito do poder executivo federal, para a ampliação da transparência, acesso à informação, melhoria da prestação de serviços públicos e fortalecimento da integridade¹¹⁸, destacando-se planos de prevenção e combate à corrupção, ao aprimoramento da governança pública, à eficiência administrativa e à integridade pública¹¹⁹. O Comitê, que instituído no âmbito da CGU, demonstra novamente que o órgão de controle interno assumiu papel de coordenação, planejamento, execução dos planos de ação voltados à integridade.

Já o Decreto Federal nº 9.755/2019, instituiu o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC), órgão colegiado de natureza consultiva, também coordenado pela Controladoria Geral da União, para assessorar o Presidente da República na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas destinadas ao combate à corrupção na administração pública federal. O Comitê elaborou o Plano Anticorrupção para coordenar,

¹¹⁸ Redação artigo 1º, Decreto Federal nº 10.160/2019: “Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Governo Aberto, no âmbito do Poder Executivo federal, que será operacionalizada por meio de planos de ação constituídos por iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas que ampliem a transparência, o acesso à informação, a melhoria na prestação de serviços públicos e o fortalecimento da integridade.”

¹¹⁹ Redação artigo 3º, Decreto Federal nº 10.160/2019: “Art. 3º Os planos de ação nacionais sobre governo aberto contemplarão iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas destinadas:

- I - ao aumento da transparência;
- II - ao aprimoramento da governança pública;
- III - ao acesso às informações públicas;
- IV - à prevenção e ao combate à corrupção;
- V - à melhoria da prestação de serviços públicos;
- VI - à eficiência administrativa; e
- VII - ao fortalecimento da integridade pública. (...)

estruturar e executar ações de aprimoramento aos mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização dos atos de corrupção no âmbito do poder executivo federal¹²⁰.

Esse Plano estabeleceu diversas ações com prazos específicos para seu estabelecimento, dentre as quais destacamos: a “Formalização do Sistema Federal de Integridade Pública” (Ação 27); o “Fomento da integridade perante o setor privado” através do programa Empresa Pró-Ética de reconhecimento de programas de integridade efetivos e criados de forma voluntária pelas empresas privadas (Ação 31); “Fomento da integridade perante a sociedade” através do programa de Educação Cidadã de crianças e jovens sobre ética e cidadania (Ação 32); “Painel Recomendações de Foros Internacionais” para acompanhamento das recomendações recebidas dos mecanismos de avaliação da implementação das Convenções Internacionais contra a Corrupção da OEA, OCDE e ONU (Ação 44); e a “Avaliação dos programas de integridade dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal” (Ação 46)¹²¹.

Em cumprimento à Ação 27 do Plano Anticorrupção, o Decreto Federal nº 10.756, de 27 de julho de 2021, instituiu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF) nos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo por objetivos “coordenar e articular as atividades relativas à integridade e estabelecer padrões para as práticas e medidas de integridade”¹²². Composto pelas unidades setoriais de gestão da integridade dos órgãos e pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU) que funciona como órgão central, ao qual compete estabelecer normas e procedimentos, orientar atividades de gestão de riscos, supervisionar as atividades dos programas de integridade nos órgãos, promover a capacitação, dentre outros¹²³.

A CGU conclui também a Ação 44 do Plano Anticorrupção, alinhada com as melhores práticas internacionais, ao publicar o Painel de Recomendações de Foros Internacionais, ferramenta de monitoramento do cumprimento das 281 recomendações dos organismos internacionais - Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU) e Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários

¹²⁰ BRASIL. Comitê Interministerial de Combate à Corrupção. **Plano Anticorrupção: Diagnóstico e Ações do Governo Federal**. Brasília, 2020.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Redação artigo 3º, incisos I e II, Decreto nº 10.756/2021.

¹²³ Redação artigo 4º, inciso I e artigo 5º, incisos I a VII, Decreto nº 10.756/2021.

Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE) - por alguns órgãos públicos federais¹²⁴. Verifica-se que das 281 recomendações sobre temas como suborno transnacional, licitações e contratos, lavagem de dinheiro, enriquecimento ilícito, sanções e penas, proteção ao denunciante, fortalecimento institucional, dentre outros, 182 foram cumpridas e em relação ao tema da integridade pública, das 15 recomendações, 12 foram cumpridas¹²⁵.

Recentemente a CGU concluiu a Ação 46 do Plano Anticorrupção para avaliação dos programas de integridade dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, através do lançamento do Painel Integridade Pública que até maio de 2023 avaliou 171 órgãos federais (órgãos, autarquias e fundações), dos quais 78,46% possuem programa de integridade e 79,41% possuem política de gestão de riscos, consolidando o atual nível de instituição dos planos e programas de integridade bem como a gestão de riscos das unidades de gestão de integridade¹²⁶.

Em notícia do portal da Controladoria Geral da União, de 31 de maio de 2023, o órgão lançou o programa Prisma - Promoção de Integridade por Mentoria e Assessoramento, que por meio de trabalhos customizados e específicos irá para apoiar as instituições aderentes a terem programas de integridade mais efetivos, adequados à sua realidade e capazes de identificar e gerenciar riscos¹²⁷.

Acreditamos que a referida medida pode auxiliar na transformação de mecanismos teóricos em ações de fato, ou seja, em programas de integridade efetivos pois apesar dos painéis interativos, ora mencionados, demonstrarem um avanço do *compliance* público, não foi possível verificar dados a respeito da redução de fraudes e corrupção, sobre a eficiência e efetividade dos programas de integridade ou mesmo separá-los entre órgãos da Administração Direta e Indireta.

¹²⁴ Dentre alguns dos órgãos públicos participantes estão a Advocacia Geral da União, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério da Economia, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Polícia Federal e Receita Federal.

¹²⁵ Dados extraídos do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, plataforma interativa em sitio eletrônico. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/recomendacoesinternacionais/index.htm>. Acesso em: 03 jun. 2023.

¹²⁶ Dados extraídos do Painel Integridade Pública, plataforma interativa em sitio eletrônico. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/integridadepublica>. Acesso em: 03 jun. 2023.

¹²⁷ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. CGU lança programa para assessorar órgãos e entidades no aprimoramento de suas ações de integridade. 31 mai. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/05/cgu-lanca-programa-para-assessorar-orgaos-e-entidades-no-aprimoramento-de-suas-acoes-de-integridade>. Acesso em: 03 jun. 2023.

No entanto, indiscutível os esforços da Controladoria Geral da União para fortalecer a integridade pública, através da orientação, estruturação, execução de mecanismos de prevenção da corrupção, de suporte técnico, capacitação e monitoramento das unidades de gestão de integridade dos órgãos federais na implementação dos respectivos programas de integridade bem como através das publicações de Guias e Manuais de Integridade.

2.2 *Compliance* Público na Administração Direta Federal, Estadual e Municipal

Em decorrência natural do artigo 19 do Decreto nº 9.203/2017 bem como das orientações da CGU, os órgãos da Administração Direta federal passaram a instituir seus próprios programas de integridade, com a finalidade de prevenção, detecção, remediação e punição de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta, no âmbito institucional, como visto anteriormente. Citaremos apenas alguns, tendo em vista a quantidade expressiva de órgãos da Administração Pública Direta Federal, não sendo possível seu esgotamento.

A título de exemplificação, através da Portaria nº 376/2018, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, criou o Comitê de Governança e o Programa de Integridade. O Ministério da Economia, instituiu o Programa de Integridade – PREVENIR por meio da Portaria nº 239/2019. O Ministério do Desenvolvimento Regional pela Portaria nº 1.927/2019 e a Secretaria de Governo da Presidência da República através da Portaria nº 024/2019. O Ministério de Minas e Energias aprovou o Plano e Programa de Integridade por meio da Portaria nº 243/2019, que dentre esses se mostrou mais completo ao discorrer com detalhes sobre a estrutura de implementação, avaliação de riscos e monitoramento. Todos instrumentos de acordo com as orientações da Controladoria Geral da União.

Interessante observar ainda, a expressiva expansão de legislações nos âmbitos estadual e municipal quanto à implementação de programas de integridade pelo poder executivo dos entes federados, ou seja, um movimento a melhores práticas de governança e prevenção da corrupção.

O Estado de Santa Catarina, através da Lei nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019 (regulamentada pelo Decreto nº 2.234, de 27 de outubro de 2022), estabeleceu de forma

completa a criação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual direta e indireta, de acordo com a especificidade de cada órgão, com o plano de integridade, apresentando-se os objetivos, etapas de implementação, o estabelecimento de códigos de ética e conduta, canal de denúncias e monitoramento para verificação da eficácia dos programas.

O Estado de Goiás, através do Decreto nº 9.046, de 18 de fevereiro de 2019, instituiu o Programa de *Compliance* Público no poder executivo estadual, obrigatório a todos os órgãos e mediante orientação, normatização e capacitação da Controladoria Geral do Estado. Em 2021, por meio do Decreto nº 9.837, de 23 de março de 2021, instituiu o Código de Ética e Conduta do profissional servidor e da alta administração da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do poder executivo.

O Estado do Paraná, através da Lei nº 19.857, de 29 de abril de 2019 (regulamentada pelo Decreto nº 2.902, de 01 outubro de 2019), instituiu o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual apresentando o plano de integridade, estruturação do programa, etapas de implementação, mitigação de riscos, elaboração de códigos de ética e conduta, canal de denúncias, treinamento de agentes públicos, de acordo com as orientações da Controladoria Geral do Estado.

O Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 46.745, de 22 de agosto de 2019, de forma genérica, instituiu o Programa de Integridade Pública no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional do estado, no qual as fases de implementação e estruturação ficaram a cargo de regulamentação da Controladoria Geral do Estado, órgão responsável por expedir orientações e procedimentos complementares para execução do referido decreto.

No âmbito do poder executivo do Município da Cidade do Rio de Janeiro, diversos decretos relacionados a estruturas de governança e integridade foram instituídos, direcionados ao *compliance* e à formalização de um sistema de integridade pública, conforme a seguinte exposição.

O Decreto Rio nº 45.385, de 23 de novembro de 2018, instituiu o Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente (Integridade Carioca) e o Sistema de *Compliance* do Poder

Executivo do Município do Rio de Janeiro (*Compliance Carioca*), em decorrência do Decreto Rio nº 44.297/2018 que atribuiu à Controladoria Geral do Município (CGM-Rio) a responsabilidade pela implantação e desenvolvimento de atividades de *compliance*, gestão de riscos e controle da Administração Municipal¹²⁸. O sistema de integridade divide-se em diversos eixos como o de governança pública sustentável, de alinhamento organizacional, de ambiente ético, de detecção e responsabilização de atos ímprobos, prestação de contas, transparência e controle social. O objetivo desse sistema, de acordo com o artigo 1º, é fomentar na Administração Municipal e em suas relações com os usuários de serviços públicos e terceiros, “um ambiente de legalidade, ética, moralidade, confiança mútua, probidade, eficiência, transparência e sujeição ao interesse público” contribuindo para a efetividade da prestação dos serviços públicos. Já o *Compliance Carioca* tem por objetivo avaliar o correto cumprimento do regramento, diretrizes e resultados estabelecidos para o funcionamento do Sistema de Integridade Carioca.

O Decreto Rio nº 48.349, de 01 de janeiro de 2021, criou o Programa Carioca de Integridade Pública e Transparência - Rio Integridade, com o objetivo de melhorar a governança ética, a partir da efetivação dos princípios constitucionais da Administração Pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a transparência, com vistas não só ao combate à corrupção mas também ao aperfeiçoamento das políticas públicas.

O Decreto Rio nº 50.021, de 15 de dezembro de 2021, instituiu o Código de Integridade do Agente Público do poder executivo municipal, definindo padrões de comportamento esperados, pautados no tratamento digno das relações interpessoais e cumprimento das obrigações funcionais de acordo com os princípios da boa-fé, honestidade, moralidade, eficiência, interesse público, dentre outros, cujo descumprimento pode acarretar em sanções administrativas.

No mesmo sentido de privilégio aos princípios administrativos e regras de integridade, o Decreto Rio nº 51.260, de 03 de agosto de 2022, tratou da obrigatoriedade de se observar tais princípios e regras pelos agentes públicos quando das contratações e nomeações para cargos,

¹²⁸ O Decreto Rio nº 44.297/2018 em seu artigo 2º menciona que atividades de *compliance* a cargo da CGM-Rio deverão abranger o conjunto de medidas capazes de avaliar e gerenciar o cumprimento das normas, legislações e instrumentos contratuais, inclusive os referentes à integridade, ética e medidas anticorrupção, no âmbito interno da Administração e na relação desta com terceiros.

empregos e funções no poder executivo, evitando-se o nepotismo, o conflito de interesses e o tráfico de influência.

Dito isso, percebemos que não só o Decreto Federal nº 9.203/2017 foi essencial para o movimento de expansão do *compliance* público (programas de integridade) nos órgãos da Administração Direta federal, e até mesmo estadual e municipal, mas principalmente a Controladoria Geral da União, ao editar portarias, regulamentos, guias, diversas orientações de estruturação e implementação desses programas. No âmbito estadual e municipal as respectivas controladorias, órgãos de controle interno, também se destacaram na função de orientação dos procedimentos de estruturação do *compliance*.

2.3 Desafios do controle interno e potencial eficácia do *compliance* público

Apesar das disposições normativas supracitadas, entende-se que a corrupção brasileira representa uma deficiência dos controles da Administração Pública, ou seja, o resultado de falhas no funcionamento dos instrumentos de controle previstos constitucionalmente (falha de operacionalização) e não um problema de ausência de normas, mas sim, de dar efetividade aos mesmos¹²⁹.

Ao analisar a efetividade dos mecanismos de controle interno, Marrara (2019), vislumbra falhas e deficiências nos entes estatais denominadas “inimigos do controle”, dentre elas: a baixa especialização técnica dos órgãos de controle, a falta de distanciamento entre controlador e controlado, o corporativismo e os altos custos associados ao controle interno¹³⁰.

Segundo o autor, a falta de conhecimentos técnicos aprofundados impede o controlador de aferir se o objeto de controle está de acordo com o direito, com os interesses públicos primários e os objetivos institucionais, gerando assim um “falso controle” em que, por consequência, ações incorretas/fraudulentas são chanceladas¹³¹. Por outro lado, a ingerência econômica e política, de relações pessoais comum nos órgãos públicos também é fator que dificulta o controle pois o agente fiscalizador perde sua autonomia e se vê influenciado por uma

¹²⁹ MARRARA, Thiago. Quem precisa de programas de integridade (“compliance”)? **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 4, v. 1, n. 2, jul./dez, 2019, p.7-27.

¹³⁰ Idem. Controle da Administração Pública: suas facetas e inimigos. In: MOTTA, Fabricio; GABARDO, Emerson (coords). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito**. Curitiba: Íthala, 2019.

¹³¹ Ibidem.

relação de poder desigual¹³², daí que quanto maior o distanciamento entre controlador e controlado menor a influência deste sobre aquele e melhor a fiscalização¹³³.

Do mesmo modo, o controle interno resta prejudicado pelo corporativismo administrativo que protege os interesses de determinada classe, imunizando seus membros e mantendo privilégios, se fazendo necessário o desenvolvimento de órgãos especializados e autônomos¹³⁴. O controle interno também gera custos financeiros (organização de órgãos especializados, seleção, investidura em cargo público) e humanos (represálias, ameaças ao controlador), sendo importante reduzir os custos pessoais do controlador¹³⁵.

Percebe-se, assim, para uma atividade controladora proativa e eficaz, a necessidade de mudanças organizacionais, investimentos em capacitação profissional, análise de custos bem como o combate às influências econômicas e políticas indevidas. Nesse ponto, acreditamos que o *compliance* público pode colaborar para as mudanças positivas na atividade controladora.

Apesar da inerente existência de controles da Administração Pública, os programas de integridade tem se mostrado uma realidade apta a aperfeiçoar os mecanismos de controle interno através: i) do comprometimento da alta administração, superando-se os privilégios e a assimetria do superior hierárquico em relação aos demais servidores no cumprimento das normas; ii) da instituição de órgãos de integridade, neutros, autônomos e com previsão de recursos; iii) da edição de normas sobre ética (códigos de ética, normas disciplinares) com revisão periódica, adequando-se à política institucional; e iv) da capacitação e fomento ao cumprimento das normas de integridade por agentes públicos, usuários de serviços públicos e terceiros que tratam com a Administração¹³⁶.

Ademais, os programas de integridade afinados a uma perspectiva gerencial para atingimento de resultados e metas, representam uma mudança de paradigma ao consagrarem a

¹³² Essas relações de poder desiguais são características do controle interno hierárquico no mesmo órgão público e comum em ambientes de chefias com mandato pré-determinado (chefias rotativas) bem como em situações nas quais o controlador depende do controlado para ascender profissionalmente, prejudicando-se assim a autonomia da atividade controladora (MARRARA, 2019).

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ MARRARA, Thiago. Quem precisa de programas de integridade (“compliance”)? **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 4, v. 1, n. 2, jul./dez, 2019, p.7-27.

atuação mais preventiva e menos reativa da Administração Pública aos desvios e ilícitos, impondo-se para a efetivação desses programas a adoção de códigos de conduta (cultura de cumprimento de regras a todos os agentes), canais de denúncia (resguardam a identidade do denunciante) e órgãos independentes de apuração de desvios aos Códigos (independência dos “agentes de *compliance*”), além de determinarem parâmetros éticos de atuação pública institucional em conformidade com os princípios administrativos¹³⁷.

Evidente, pois, que o controle interno pode contribuir para a boa gestão da integridade, ao atuar na prevenção de riscos e até de processos sancionadores, conforme dispõe o inciso VI, do artigo 4º, do Decreto Federal nº 9.203/2017. Enquanto controle preventivo, deve enfatizar a mitigação de vulnerabilidades, o fomento à cultura de integridade na sociedade, representando a prevenção de processos sancionadores, de responsabilização e não controles excessivos que prejudiquem a boa gestão¹³⁸.

Dessa maneira, o controle interno, em especial os programas de integridade, não devem ser compreendidos como instrumento de engessamento do gestor, pelo contrário, podem servir como ferramenta de melhoria da gestão, de prevenção a riscos de desvios e a eventual responsabilização.

O ponto central para o êxito dos programas de integridade nas instituições, encontra-se na mudança de comportamento, ou seja, em uma cultura de integridade.¹³⁹ Nesse sentido, reforça-se dois pontos: a criação de códigos de ética e conduta para agentes públicos, de acordo com as especificidades de cada órgão e de acordo com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994); e o dever de os líderes fortalecerem a integridade na administração pública, servindo de exemplo e incentivo aos demais servidores¹⁴⁰.

Importante que a Administração Pública cuide para que os recentes programas de *compliance*/integridade não sejam meramente formais, ou seja, para que representem a efetiva prevenção de desvios através de regras de conduta, treinamento de servidores e demais

¹³⁷ NETO, Giuseppe Giamundo; DOURADO, Guilherme Afonso; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. *Compliance na Administração Pública*. In: CARVALHO et al. **Manual de Compliance**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

¹³⁸ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, 2018.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 43.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 44.

colaboradores e controles internos que evitem a prática de ilícitos¹⁴¹. O maior obstáculo para a implementação de efetivos programas de *compliance* no Brasil é cultural, sendo necessária a mudança de comportamento tanto no setor privado quanto na Administração Pública¹⁴² para a prática de negócios sustentáveis e que atendam ao interesse público.

3 COMPLIANCE E REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Nesse último capítulo, partimos para a análise do *compliance* público na disciplina do Direito Administrativo, de como essa ferramenta se insere no regime jurídico administrativo, em especial, na efetivação dos princípios administrativos e dos direitos fundamentais.

O Direito Administrativo como ramo do direito público interno que se preocupa com a consecução do interesse público e, portanto, com a atividade administrativa, para ser reconhecido como disciplina autônoma conta com princípios e normas afetos aos seus objetivos, coerentes entre si, que lhe dão identidade e compõe o regime jurídico administrativo¹⁴³.

O Direito Administrativo reproduz características do regime de direito público ao caracterizar normativamente interesses pertinentes à sociedade e não aos particulares em sua singularidade, consagrando fundamentalmente dois princípios: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração, nos quais se constrói o sistema de Direito Administrativo¹⁴⁴.

A supremacia do interesse público garante uma posição privilegiada e verticalmente superior da Administração em relação aos particulares para assegurar a proteção dos interesses públicos, sendo a função administrativa legítima apenas no indispensável atendimento dos interesses públicos¹⁴⁵. Já a indisponibilidade representa que o administrador não pode dispor, abrir mão dos bens e interesses do Estado, estando submetido ao princípio da legalidade¹⁴⁶, ou seja, a atuação do agente público não é irrestrita, possui limites legais.

¹⁴¹ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Op. Cit.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ MARINELA, Fernanda. Op. Cit.

¹⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

Ambos os princípios demonstram a centralidade do interesse público que se constitui no interesse do conjunto social e não se contrapõe aos interesses de cada indivíduo, na verdade, o interesse público “é a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade (entificada juridicamente no Estado)”¹⁴⁷.

Desse modo, correlacionamos que a prevenção da corrupção, dos desvios, a defesa do patrimônio público por meio de padrões de conduta éticos, consubstanciados em programas de integridade, representam claro interesse público, ou seja, a conservação de valores éticos tanto na esfera individual quanto predominantemente na coletividade. A fim de reforçar tal interpretação, como já demonstrado, a integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e a aderência a valores éticos compartilhados, princípios e normas para priorizar o interesse público sobre o privado no setor público¹⁴⁸.

Por essa razão, não nos parece razoável, a relativização da supremacia do interesse público feita por parte da doutrina por considerar “interesse público” um conceito indeterminado, contrário aos direitos fundamentais de primeira geração ou mesmo por sua suposta prevalência abstrata/definitiva¹⁴⁹. Em realidade, defende-se “a primazia *in concreto* de um interesse público legal, constitucional, entendido como o interesse da sociedade capaz de albergar os direitos fundamentais (inclusive os direitos sociais)”¹⁵⁰.

Assim, não se deve confundir o princípio com os abusos de poder e ilícitos cometidos pelos agentes públicos em prol de interesses próprios¹⁵¹. Nesse sentido, a perspectiva do presente trabalho é de que o *compliance* público (programas de integridade) serve de instrumento para reforçar os princípios fundamentais do regime jurídico administrativo, minimizando os abusos e desvirtuamentos que o agente público possa cometer. Concordamos que atos arbitrários provenientes de maus administradores ou de bons administradores, porém,

¹⁴⁷ Ibidem, p.60.

¹⁴⁸ OECD. **Recommendation of The Council of Public Integrity**. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

¹⁴⁹ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. A Falácia da Desconstrução do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, Vol. 9, nº 1, jan-jun 2013.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 74.

¹⁵¹ MARINELA, Fernanda. Op. Cit.

equivocados nos seus atos, não podem ser pretexto para relativizar o interesse público, uma vez devidamente inserido na ordem constitucional e limitado pelo princípio da legalidade.

3.1 *Compliance*: efetivação dos princípios administrativos e concretização de Direitos Fundamentais

A finalidade dos programas de integridade no âmbito da Administração Pública é consolidar a identidade ética das instituições de Estado e coadunar o comportamento dos agentes públicos aos princípios da Administração dispostos no artigo 37, caput, da Constituição da República de 1988¹⁵².

De acordo com a inteligência expressa do artigo 37, caput, da CRFB/1988, “a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O princípio da legalidade explicita a subordinação da atividade administrativa à lei, sendo lícito fazer apenas o que a lei permite, assim, os atos administrativos devem estar em conformidade com o que a lei autoriza¹⁵³. Pelo princípio da impessoalidade, a atuação do agente público não se deve basear na subjetividade, estando impedido de agir com base em interesses pessoais, próprios ou de terceiros¹⁵⁴. A publicidade caracteriza a transparência, a divulgação dos atos do poder público o que viabiliza seu controle e fiscalização¹⁵⁵. Todos esses princípios expressos se coadunam ao interesse público e à integridade, atentemo-nos, porém, aos princípios da moralidade e eficiência.

A moralidade administrativa visa assegurar a boa administração e se relaciona com a ideia de honestidade, padrões éticos de conduta, boa-fé, lealdade, exigindo-se da Administração e dos agentes públicos uma atuação em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente, ou seja, um exercício da função administrativa pautado nas regras de boa administração, no interesse do bem comum¹⁵⁶. Já o princípio da eficiência relaciona-se ao

¹⁵² MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. Op. Cit.

¹⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. Cit.

¹⁵⁴ MARINELA, Fernanda. Op. Cit.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem.

aperfeiçoamento da prestação pública, a busca por resultados práticos, de qualidade, econômicos, sendo condição indispensável à efetiva realização do interesse público¹⁵⁷.

Apesar da previsão expressa de tais princípios¹⁵⁸, a orientação constitucional não tem sido suficiente na promoção de valores morais, éticos e na proteção do interesse público¹⁵⁹. Acredita-se que a efetiva implementação do *compliance* público pode ser a alternativa moderna para um Estado mais eficiente e alinhado às práticas éticas, morais, transparentes e sustentáveis, vez que é instrumento decorrente dos próprios princípios constitucionais¹⁶⁰.

Além de ferramenta de instrumentalização dos princípios administrativos e de promoção do interesse público, o *compliance* pode ser ainda instrumento de concretização de direitos fundamentais e prevenção de suas violações.

A corrupção sistêmica brasileira, maximizada nas relações público-privadas, configura a má gestão da coisa pública, a ineficiência funcional e uma violação à proteção da probidade administrativa, autêntico direito fundamental de terceira dimensão (difuso, de natureza transindividual), contido no princípio da moralidade¹⁶¹. Tal direito pode ser assim reconhecido formalmente uma vez contido no art. 14, §9º da CFRB/88, no qual se enfatiza a necessidade de sua proteção, e materialmente, pois vinculado à dignidade da pessoa humana a qual exige uma administração pública proba e íntegra¹⁶².

Acredita-se que os programas de integridade como modalidade de política pública regulatória, podem estimular legalmente a implementação no âmbito empresarial e também remodelar o sistema de controle administrativo ao criar, planejar, executar e coordenar em âmbito nacional práticas anticorrupção, tutelando preventivamente a moralidade administrativa e concretizando o direito fundamental à probidade administrativa¹⁶³.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Em relação aos princípios, importante destacar que são mandamento nuclear de um sistema, que se irradiam para diferentes normas, e assim, violar um princípio implicaria em ofensa a todo o sistema de comandos, de seus valores fundamentais, sendo considerado a forma mais grave de ilegalidade. (MELLO, 2010)

¹⁵⁹ FREITAS, Daniel Paulo Paiva de; BLANCHET, Luiz Alberto. Op. Cit.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ ARAÚJO, Lean Antônio Ferreira de. BAPTISTA, Bruno de Souza Martins. Compliance Público como Política Pública Concretizadora do Direito Fundamental à Probidade Administrativa. **Revista Brasileira de Direitos Humanos** nº 38 – jul.-set/2021.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

Os programas de integridade como instrumento jurídico regulatório, de inovadora reestruturação institucional e normativa, tem sua efetividade na comunicação e no entendimento institucional, ou seja, por meio da adaptação comportamental dos sujeitos às normas, na internalização voluntária dos valores institucionais, através de medidas principalmente persuasivas e cooperativas (*enforcement*), configura-se em um instrumento democrático legitimador das normas jurídicas¹⁶⁴. Essa perspectiva da efetividade pelo agir comunicativo é corroborada através das orientações da CGU (Portaria nº 1.089/2018, guias e manuais) sobre a própria estruturação dos programas de integridade que envolve o comprometimento da alta administração, a disseminação da cultura de integridade, a análise de riscos, a orientação e treinamento de servidores e o monitoramento contínuo dos programas.

Em suma, a justificativa jurídica e legitimação dos programas de integridade (*compliance* público) relacionam-se intimamente à realização dos direitos fundamentais, à redução de desigualdades sociais e ao equilíbrio dos mercados, formando-se “um novo *design* democrático para as instituições e órgãos públicos em plena comunicação com a sociedade, mercados e com o seu tempo”¹⁶⁵.

Nesse sentido, efetivos programas de integridade aliados aos avanços nos mecanismos de controle, tanto no ambiente privado quanto na Administração Pública, inibem a corrupção e dificultam a ocorrência das violações aos direitos fundamentais por propagarem uma cultura ética, de integridade e de responsabilidade social, fortalecendo, inclusive, a difusão desses valores na sociedade e o controle social¹⁶⁶.

¹⁶⁴ BINDILATTI, Camila Carli de Mesquita. Reflexões sobre a arquitetura jurídica dos programas de integridade pública: Afinal, são realmente necessários? **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 6, n. 1, p. 1–20, maio 2020.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p-17.

¹⁶⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. Compliance: de Instrumento de Sustentabilidade Empresarial a Mitigador de Violações a Direitos Humanos e Fundamentais. **ReDiP – Revista de Direito Público**, nº 18 (julho/dezembro de 2017): p. 157-204.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle interno da Administração Pública, modalidade tradicional de fiscalização dos atos administrativos, passou por transformações nos últimos anos que exigiram seu aprimoramento com técnicas mais modernas, concentradas na governança e controle prévio, por meio dos quais órgãos mais especializados, autônomos e com profissionais qualificados previnem riscos inerentes à atividade administrativa, dentre eles atos de corrupção ou qualquer outro desvio que implique em prejuízo ao patrimônio público.

Esse movimento ocorreu através da concepção de uma nova gestão pública para tornar o Estado mais eficiente, fomentando-se, assim, boas práticas de governança nas instituições, baseadas na transparência, integridade e prestação de contas. A governança que se traduz em mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, visa à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Dentre essas técnicas mais eficientes encontra-se os programas de integridade. Os programas de integridade ou *compliance* público que consistem no conjunto de mecanismos internos de integridade e auditoria para prevenir, detectar, sanar desvios e fraudes contra a Administração Pública, além de fomentar a cultura de integridade organizacional, privilegia o comportamento legalmente orientado do agente público.

Inicialmente afetos à esfera privada ganharam contornos iniciais no cenário jurídico brasileiro com a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e o Decreto Regulamentar nº 8.420/2015 (recentemente revogado pelo Decreto nº 11.129/2022), porém, se efetivou aos órgãos da Administração Pública Direta com a Portaria CGU nº 1.827/2017 que instituiu o Programa de Fomento à Integridade Pública – PROFIP, de caráter voluntário aos órgãos públicos federais; com o Decreto Federal nº 9.203/2017 que estabeleceu a política de governança pública da Administração Federal bem como a implementação de programas de integridade; e com a Portaria CGU nº 1.089/2018 que orientou a estruturação desses programas.

Destaca-se o papel central da CGU como órgão não só prevenção à corrupção, mas responsável por toda orientação quanto a estruturação e execução dos programas de integridade,

fornecendo suporte técnico, treinamento, capacitação, monitoramento dos órgãos e de seus respectivos programas.

Do ponto de vista normativo, percebemos a influência do Decreto Federal nº 9.203/2017 bem como orientações da Controladoria Geral da União na implementação dos programas de integridade da Administração federal, inclusive, estadual e municipal vez o crescente aumento de legislações desses entes no mesmo sentido.

O *compliance* público configurando-se em novo paradigma de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, diga-se o preventivo, pode fazer frente aos desafios do controle interno e garantir sua efetividade através do necessário comprometimento da alta administração, instituição de órgãos neutros, edição de códigos de ética e conduta, capacitação dos agentes públicos e o monitoramento contínuo do programa. Além disso, sua materialidade encontra-se na concretização de uma cultura de integridade nas instituições e sociedade como um todo.

Diga-se ainda, embora exista um crescente movimento de implementação de *compliance* público (programas de integridade) na Administração Pública Direta, somente com o tempo será possível determinar o grau de eficiência atingido, uma vez que não basta a existência formal desses programas, se torna necessário, em verdade, uma mudança institucional para a cultura de integridade.

Portanto, mais que a prevenção da corrupção, os programas de integridade afinam-se à adesão aos valores e princípios éticos na priorização do interesse público. Nessa perspectiva, os programas de integridade fortalecem a aplicação dos princípios administrativos expressos na CRFB/1988; a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, mas também, dos princípios implícitos como a própria supremacia do interesse público.

Enquanto instrumento jurídico regulatório, a efetividade desses programas encontra-se na comunicação e transformação da cultura ética institucional e sua legitimidade está na garantia de realização dos direitos fundamentais, principalmente sociais e de terceira dimensão. Ao tutelar preventivamente a moralidade administrativa e o direito fundamental à probidade administrativa, impulsiona a construção de um país mais justo e solidário.

Concluimos que apesar da impossibilidade de inferir se os programas de integridade existentes na Administração Pública Direta são eficientes, se estão produzindo reais resultados, é possível dizer que a efetividade desses programas se relaciona com a capacidade de comunicação institucional e internalização dos valores éticos e de uma nova cultura de integridade. Mais que isso, o *compliance* público voltado à realização do interesse público, se legitima no alinhamento aos princípios administrativos e na concretização dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. Análise Comparativa entre as medidas de Compliance exigidas pela lei brasileira e pelas leis norte-americana e inglesa. In CONPEDI, 25, 2016, Brasília, DF. **Direito e Desigualdades: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo**, Florianópolis, SC, 2016. p. 5-25. Disponível em: <http://conpedi.danilojr.info/publicacoes/y0ii48h0/7np359j4/H2cU6l1e9tYyeq3l.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção; PINHEIRO, Caroline Da Rosa. O papel da CVM e da B3 na implementação e delimitação do programa de integridade (*compliance*) no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, Brasília, v.3, n. 1, p. 40-60. jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitoempresarial/article/view/1928>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: CARVALHO et al. **Manual de Compliance**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BINDILATTI, Camila Carli de Mesquita. Reflexões sobre a arquitetura jurídica dos programas de integridade pública: Afinal, são realmente necessários? **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v.6, n.1, p.1–20, maio 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/31231>. Acesso em: 10 nov. 2022

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, 2018.

BRASIL. Comitê Interministerial de Combate à Corrupção. **Plano Anticorrupção: Diagnóstico e Ações do Governo Federal**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm. Acesso em: 01 dez. 2022.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.755, de 11 de abril de 2019.** Institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9755.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 09 de dezembro de 2019.** Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021.** Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10756.htm#art9. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art85. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm?origin=instituicao. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018.** Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33467/5/Portaria_1089_2018_CGU.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. **Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017.** Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45185/3/portaria-1827-cgu.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU/Tribunal de Contas da União.** 3ª Edição - Brasília: TCU, 2020.

BREIER, Ricardo. Implementação de programas de compliance no setor público é um desafio. **Revista Consultor Jurídico (“Conjur”).** 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-20/ricardo-breier-compliance-setor-publico-desafio-pais>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. CGU lança programa para assessorar órgãos e entidades no aprimoramento de suas ações de integridade. 31 mai. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/05/cgu-lanca-programa-para-assessorar-orgaos-e-entidades-no-aprimoramento-de-suas-acoes-de-integridade>. Acesso em: 03 jun. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Painel Integridade Pública.** Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/integridadepublica>. Acesso em: 03 jun. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Painel Recomendações de Foros Internacionais.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/recomendacoesinternacionais/index.htm>. Acesso em: 03 jun. 2023.

CRUZ, Claudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. Nova gestão pública (NGP): A teoria de Administração Pública no Estado Ultraliberal. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 09 mai. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do Direito Administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 1, v. 1, n. 2, jun/dez, 2016, p.185-

211. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/55/43>. Acesso em: 30 de mar. de 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.112, de 02 de fevereiro de 2018**. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html. Acesso em: 02 jun. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 10.793, de 21 de dezembro de 2017**. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107932017.html?identificad=330035003200380036003A004C00>. Acesso em: 02 jun. 2023.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Daniel Paulo Paiva de; BLANCHET, Luiz Alberto. A adoção explícita do compliance pela Administração Pública Direta. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 30-47, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2020v15n3p30>. Acesso em: 12 mar. 2022.

GOIÁS. **Decreto nº 9.406, de 18 de fevereiro de 2019**. Institui o Programa de Compliance Público no Poder Executivo do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/71608/decreto-9406. Acesso em: 03 jun. 2023.

GOIÁS. **Decreto nº 9.837, de 23 de março de 2021**. Institui o Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103904/decreto-9837. Acesso em: 03 jun. 2023.

GOMES, Nanci Fonseca. Ética na administração pública: desafios e possibilidades. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 1029-1050, jul. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121714>. Acesso em: 23 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

LACERDA, Nathalia de Melo. A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 56 n. 221 jan./mar. 2019. p. 111-130. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557849/001146520.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2015.

LOSINSKAS, Paulo Victor Barchi; FERRO, Murilo Ruiz. Exigência de *Compliance* nas Licitações e Contratações Públicas. In: CARVALHO et al. **Manual de Compliance**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARRARA, Thiago. Controle da Administração Pública: suas facetas e inimigos. In: MOTTA, Fabricio; GABARDO, Emerson (coords). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito**. Curitiba: Íthala, 2019.

MARRARA, Thiago. Quem precisa de programas de integridade (“compliance”)? **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 4, v. 1, n. 2, jul./dez, 2019, p.7-27. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/193>. Acesso em: 30 mar. de 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5974>. Acesso em: 23 mar. 2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. Compliance: de Instrumento de Sustentabilidade Empresarial a Mitigador de Violações a Direitos Humanos e Fundamentais. **ReDiP – Revista de Direito Público**, nº 18, jul.- dez. 2017, p. 157-204.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção. **Revista Consultor Jurídico**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>. Acesso em: 28 mai. 2021.

MOURA, Affonso da Costa. Entre a Corrupção a Ineficiência: a implementação do estado gerencial brasileiro como um dos mitos do direito administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, ISSN 2595-5667, a. 3, v. 1, n. 1, janeiro-julho, 2018, p. 153-166. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.47096/redap.v1i1.150>. Acesso em: 03 jul. 2023.

NETO, Giuseppe Giamundo; DOURADO, Guilherme Afonso; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Compliance na Administração Pública. In: CARVALHO et al. **Manual de Compliance**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OECD. **Recommendation of The Council of Public Integrity**. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

OLIVEIRA, Larissa Pinha de. A Falácia da Desconstrução do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, Vol. 9, nº 1, jan-jun 2013. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/515/391>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. Curso de Governança e Compliance. **Curso Fórum**. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; ACOCELLA, Jéssica. Compliance na Administração Pública. **GenJurídico**. 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/07/31/compliance-na-administracao-publica>. Acesso em: 28 mai. 2021.

PARANÁ. **Lei nº 19.857, de 29 de maio de 2019**. Institui o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=220833&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 03 jun. 2023.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. *Compliance* e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87. Acesso em: 04 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46.745, de 22 de agosto de 2019**. Institui o Programa de Integridade Pública no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20FolFold/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%20a7%20b5es%20SILSI/Legisla%20a7%20b5es/2019/Decretos/DECRETO%20N%20ba%2046.745%20DE%20AGOSTO%20DE%202019_Institui%20o%20Programa%20de%20IntegridadeIn%20P%20bablica.pdf?1 ve. Acesso em: 03 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Rio nº 45.385, de 23 de novembro de 2018**. Institui o Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente - Integridade Carioca e o Sistema de Compliance do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro - Compliance Carioca, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0ed22>. Acesso em: 04 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Rio nº 48.349, de 01 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a criação do Programa Carioca de Integridade Pública e Transparência - Rio Integridade, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0eixn>. Acesso em: 04 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Rio nº 50.021, de 15 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Código de Integridade do Agente Público do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0ewi9>. Acesso em: 04 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Rio nº 51.260, de 03 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de observância dos princípios e regras de integridade pública por parte dos agentes públicos do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, sobre os procedimentos para nomeação, designação e contratação para cargos, funções e empregos no âmbito do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/67115Dec%2051260_2022.pdf. Acesso em: 04 jun. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.753, de 17 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/0b110d0140b3d479832581c3005b82ad?OpenDocument&Highlight=0,7753>. Acesso em 02 jun. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e adota outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/17715_2019_lei.html. Acesso em: 03 jun. 2023.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2022**. Brasil. 2023. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2022>. Acesso em 01 jun. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 161-177, jan./mar. 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/993>. Acesso em: 01 abr. 2021

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.