

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CAMPUS DE ERECHIM
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO**

KARINE KOSTUCZENKO

**SISTEMA DE COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E
IMPLICAÇÕES**

ERECHIM - RS

2020

KARINE KOSTUCZENKO

**SISTEMA DE COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E
IMPLICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de curso, apresentado ao curso de Direito, do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim, como requisito parcial a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Professor(a) Orientador(a): Prof. Dr^a Giana Lisa Zanardo Sartori.

ERECHIM - RS

2020

AGRADECIMENTOS E DEDICATÓRIA

Meu agradecimento especial a Deus, pois sem Ele nada seria e nem conseguiria.

Meu agradecimento, muito especial aos meus pais, que são a minha base para continuar lutando sempre por dias melhores. Agradeço também as minhas irmãs.

Um agradecimento especial a minha orientadora, Professora Dr^a Giana Lisa Zanardo Sartori.

Esta monografia, é parte da concretização do sonho de graduação no Curso de Direito, é o sonho de uma vida, lutei todos os meus dias por essa graduação, com muita fé, e muita dedicação. A formação no curso de Direito é meu objetivo desde que iniciei meus estudos primários, minha gratidão a todos, que de uma forma ou de outra, contribuíram nesta trajetória.

Dedico também, esta monografia a todas as crianças que morrem de fome, em todo o mundo, todos os dias.

Nem a arte nem a literatura têm de nos dar lições de moral. Somos nós que temos de nos salvar, e isso só é possível com uma postura de cidadania ética, ainda que isto possa soar antigo e anacrônico.

(José Saramago)

RESUMO

O presente trabalho analisou e interpretou as leis existentes que originam o sistema de *compliance*, tendo como objetivo principal avaliar as vantagens e desvantagens da implantação na Administração Pública. Partiu-se de um estudo sucinto do fenômeno da corrupção, para contextualizar o objeto, no ambiente político-econômico em que está inserido, onde se propôs um breve diagnóstico do fenômeno no último ano no Brasil. Na sequência, foram analisados os dispositivos jurídicos que fundamentam a elaboração do sistema de *compliance*, a Lei 12.846 de 2013, analisando conceitos e princípios do sistema *compliance* e também da Administração Pública, e posteriormente foram analisadas vantagens e desvantagens da aplicação do sistema de *compliance* na Administração Pública. E, a partir desse aporte teórico, fundamentou-se ao longo do trabalho a utilização do sistema de *compliance* na Administração Pública como método eficaz no combate a corrupção. A presente pesquisa utilizou o método de revisão bibliográfica, mediante leitura sistemática, com fichamento de cada obra, ressaltando os pontos abordados pelos autores pertinentes ao assunto em questão, tratando-se de uma pesquisa documental. Além disso, as informações disponíveis servirão como base para estudos posteriores de maior relevância para o uso do Direito Público e do Direito Administrativo.

Palavras-chaves: Administração Pública. Sistema de *Compliance*. Desafios. Implicações.

ABSTRACT

The present work analyzed and interpreted the existing laws that originate the compliance system, having as main objective to evaluate the advantages and disadvantages of the implementation in the Public Administration. We started with a study about the phenomenon of corruption, to contextualize the object, in the political-economic environment in which it is inserted, where a brief diagnosis of the phenomenon was proposed in the last year in Brazil. Then, the legal provisions that underlie the elaboration of the compliance system, Law 12.846 of 2013, were analyzed, analyzing concepts and principles of the compliance system and also of the Public Administration, and later analyzed advantages and disadvantages of the application of the compliance system in the Administration Public. And, based on this theoretical contribution, the use of the compliance system in Public Administration as an effective method to fight corruption was based throughout the work. The present research used the bibliographic review method, through systematic reading, with a record of each work, highlighting the points addressed by the authors pertinent to the subject in question, being a documentary research. In addition, the available information will serve as a basis for further studies of greater relevance to the use of Public Law and Administrative Law.

Keywords: Public administration. Compliance System. Challenges. Implications.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	7
2 LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO: LEI 12.846 DE 2013.....	9
2.1 Índices de corrupção no Brasil	10
2.2 Legislação Anticorrupção: Noções Gerais.....	11
3 BREVE RESGATE HISTÓRICO E CONCEITUAL SOBRE O COMPLIANCE	13
3.1 Compliance: Legislações Internacionais	13
3.2 Compliance: Legislação Nacional	15
3.3 Conceito e princípios do compliance.....	17
3.3.1 Pilares do Compliance	18
3.3.2 Compliance público e Portaria 1.089 de 2018.....	20
4 IMPLICAÇÕES DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DE COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
4.1 Breve resgate sobre a Administração Pública.....	22
4.2 Evolução e Estrutura de Governo	22
4.3 Princípios da Administração Pública	24
4.4 Vantagens da Aplicação do Sistema de Compliance	25
4.5 Desvantagens ou Dificuldades da Aplicação do Sistema de Compliance	27
4.6 Exemplos de Cidades com a implementação do sistema de Compliance na Administração Pública.....	28
5 CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS.....	32
ANEXO	36

1 INTRODUÇÃO

A falta de integridade e ética nunca foram tão notórias como no momento atual, em que notícias de corrupção e fraude envolvendo o relacionamento entre o público e privado, trazem para evidência a falta de uma política corporativa que visam minimizar e até resolver essas questões, as quais deixam de ser problemas locais e passam a ser um problema mundial.

Quanto a Administração Pública e empresas privadas, apenas em 2013, o Brasil cria a Lei 12.846, que é a Lei Anticorrupção, trazendo questões das empresas em relação ao sistema administrativo, na prevenção dos crimes praticados contra a Administração Pública, incentivando as empresas a criarem programas de controle interno e auditorias, e o *compliance* surge como método para minimizar e controlar atos ilícitos e fraudes dentro das empresas.

Especificamente ao que se refere a Administração Pública, ainda há muitos questionamentos e um longo caminho a ser percorrido para que métodos e sistemas anticorrupção sejam instalados e efetivos e, mais do que isso, sejam aceitos. Sendo assim, nos vemos diante de uma grande controvérsia, pois a administração pública pune atos ilícitos, mas não dá exemplo aplicando a mesma lei, ou o mesmo sistema em sua gestão, com métodos preventivos.

A acadêmica indagada por esta reflexão e pela busca por alternativas, trabalhando no Poder Legislativo da cidade de Erechim, sentiu a necessidade de pesquisar a possibilidade de aplicação do sistema de *compliance* na Administração Pública, na tentativa de trazer reflexões a respeito do tema, com o objetivo de conhecer o mesmo e, da mesma forma, com a análise da Lei de número 12.846 de 2013, que é a Lei Anticorrupção, e a partir de então a possível aplicação na Administração Pública.

Permitindo verificar a possibilidade de implantação do sistema de *compliance* na Administração Pública, ou não, a pesquisa se instaura em uma perspectiva de não se esgotar no tema, mas trazer reflexões frente ao atual contexto que se apresenta, e sua relevância insere-se na necessidade de envolvidos em tal questão e sua contribuição significativa pra a área das Ciências Sociais Aplicadas.

Desta forma, a presente pesquisa estará dividida em três seções: Na primeira sessão, que tem como título, **Legislação Anticorrupção – Lei 12.846 de 2013**, através de revisão bibliográfica, faz-se uma breve caracterização, utilizando-se de informações relevantes que auxiliaram na criação da legislação anticorrupção que deu iniciativa ao sistema de *COMPLIANCE*.

Na segunda seção, denominada, **Breve Resgate Histórico e Conceitual sobre o Compliance**, faz-se uma revisão bibliográfica acerca do conceito e da evolução histórica deste sistema em sua utilidade.

Na terceira e última seção, que tem como título **Implicações da Aplicação do Sistema de Compliance na Administração Pública**, trata-se da análise das vantagens e desvantagens da aplicação do sistema na Administração Pública, apontando para as implicações, bem como, a relação estabelecida entre o processo de implementação, adaptação e aceite ou não, apontando para a melhora da qualidade do sistema público, sendo assim vantagens e desvantagens.

A pesquisa é de caráter qualitativo com enfoque Exploratório e Bibliográfico. As estratégias metodológicas utilizadas constituem-se em leitura e fichamento de obras pertinentes a pesquisa.

Convém registrar que o estudo em questão não tem a pretensão de esgotar a temática, mas contribuir com o questionamento sobre Direito Público e Administração Pública, e do Sistema de *Compliance*, bem como ampliar as discussões referentes a temática em questão.

2 LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO: LEI 12.846 DE 2013

Importante nesta contextualização trazer a ideia de corrupção, que por sua complexidade não se conceitua de uma única forma, pois depende de onde está inserida, podendo ser um simples ato de “furar fila”, até um ato ilícito maior, não se limita apenas a grandes fenômenos, tratando do crime organizado, da fraude e do suborno, pequenos desvios cotidianos, também são classificados como corrupção, e acabam passando despercebidos aos nossos “olhos viciados”, como se nos acostumássemos a conviver com o errado.

Outra definição importante e que se relaciona com o nosso objeto de pesquisa é dada pelo Banco Mundial (1997), que define a corrupção como “o abuso do cargo público para benefício privado”, relacionando-a, a prática de atos ilícitos e fraudes dentro da administração pública, que envolve funcionários públicos. Outrossim, em nosso ordenamento jurídico brasileiro penal, existe indiretamente uma definição de corrupção ativa e passiva, nos artigos 317 e 333 do Código Penal respectivamente:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: (BRASIL,1940)

Em ambos os casos, tanto na ativa quanto passiva, quem sai prejudicado é o cidadão, havendo uma inversão de valores, em que alguns obtêm vantagens, condicionando a atuação pública aos estímulos ilegais fornecidos aos agentes públicos. Em nosso país, Araújo (1996) afirma que a definição de corrupção tem uma forte ligação com o setor público, espaço onde mais casos ocorrem.

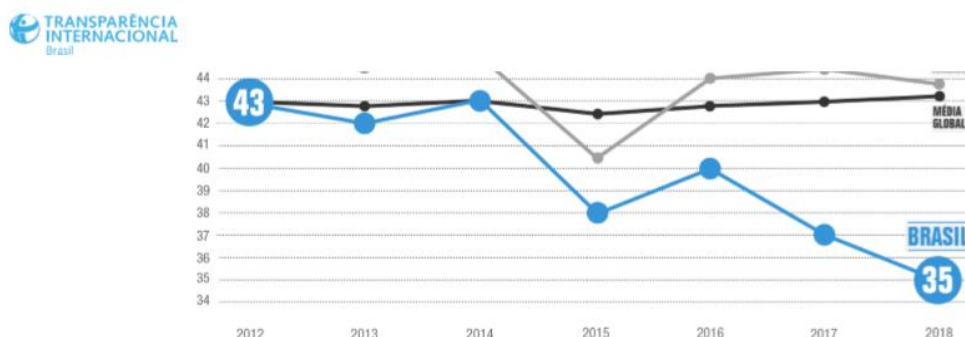
Para tanto, se faz fundamental apresentar os índices de corrupção em nosso país, para que a nossa pesquisa possa conter base sólida na estruturação e na argumentação da necessidade de programas de auditorias internas e de sistemas como *compliance* para combate a corrupção existente nestes espaços públicos que, de fato, são espaços que devem transparência à toda a população.

2.1 Índices de corrupção no Brasil

A corrupção no Brasil não se encontra em níveis de término. Segundo dados do relatório sobre a corrupção, a Transparência Internacional (2019) destaca que o Brasil ocupa hoje a 106ª lugar nas posições no chamado Índice de Percepção de Corrupção (IPC)¹ entre os 180 países, e a pontuação do Brasil é 35 pontos, em uma escala de 0 a 100, nas percepções.

O país que ocupa a primeira colocação é a Dinamarca com 88 pontos e tem como principal característica a forte democracia e um estado de direito sólido. O pior país nos índices é o Haiti, com sérios problemas econômicos. Já no Brasil, esses índices alertam para um esforço de fato maior contra a corrupção. Enquanto no ano 2016, pontuava 40, já no ano de 2018, possuía 35 pontos e ocupava a 105ª posição entre os 180 países, mantendo a pontuação em 2019.

Figura 1: Percepção da corrupção no país



Fonte: <https://indicepercepcaodacorrupcao2018>

Sendo assim, a corrupção é ainda um grave problema a ser resolvido, alcançando altos índices e, mesmo que não exista corrupção zero, faz-se necessário criar e fortalecer mecanismos que previnam e monitorem e mais do que isso, que controlem a corrupção na administração pública, com o objetivo maior de reduzir a

¹ O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo. Ela existe desde 1995 e reúne resultados de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro.

percepção de impunidade por meio de uma justiça mais rápida e eficiente, reduzindo assim comportamentos oportunistas.

Surgem então diversas regulamentações que visam combater ou minimizar a corrupção, inclusive a Lei 12.846 de 2013 que em nosso país, regulamenta o sistema de *compliance*, abordando-se, na sequência, uma breve explanação acerca da Legislação e normas que se referem ao combate a corrupção.

2.2 Legislação Anticorrupção: Noções Gerais

A Lei 12.846 foi criada em 1º de agosto de 2013, trazendo a regulamentação de algumas normas, entre elas, a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, em relação a desvio de condutas e fraudes.

Havia, até o momento, outras leis que se aproximavam em questões de corrupção e juridicamente, mas não estavam relacionados a pessoa jurídica e a crimes de suborno estrangeiro. Existiam a Lei 8.666 de 21 de junho 1993, relacionada as Licitações, a lei 6.385 de 7 de dezembro de 1976, tratando do Mercado de Valores Mobiliários e a Lei 8.884 de 11 de junho de 1994, tratando da Proteção da Ordem Econômica.

Entretanto, consoante análise exposta no Relatório sobre aplicação da convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e a recomendação revisada de 1997 sobre o combate ao suborno em transações comerciais internacionais da OCDE de dezembro de 2007, nenhuma das referidas leis gerava a perspectiva de que uma pessoa jurídica seria julgada pelo delito de suborno estrangeiro. (OCDE, 2020, p. 63).

No Brasil, após a observação deste panorama, a OCDE recomendou uma reforma legislativa para a responsabilização das pessoas jurídicas pelos delitos de imoralidade administrativa que envolvessem funcionários públicos estrangeiros, e, portanto, em 2013 o Brasil aprovou a Lei 12.846, que é a Lei Anticorrupção, que trata em seu parágrafo único, a quem se aplica.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (BRASIL, 2013)

Tratando-se, portanto, a aplicabilidade desta lei às sociedades empresárias, às sociedades simples, bem como, a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, brasileiras ou estrangeiras mesmo que constituídas de forma temporária, aplica-se a lei anticorrupção. E já, no artigo 5º, descreve quais seriam os atos lesivos praticados contra a administração pública que cabem punição, utilizando-se dos termos manipular, fraudar, obter vantagem.

Já no artigo 7º, inciso VIII, trata especificamente dos mecanismos e procedimentos internos de integridade, inclusive no próprio artigo, incentivando a criação de auditorias e incentivando a denúncia de irregularidades e que os códigos de conduta e de ética sejam efetivamente aplicados, para o contexto da pessoa jurídica. Nisso é que sistemas como o *compliance* se regulamentam, pois funcionam como programas que visam combater a corrupção e denunciar irregularidades, incentivando a boa conduta e a aplicação e efetivação do código de ética.

Tanto na lei quanto no sistema, a CGU (Controladoria Geral da União) exerce papel fundamental, pois orienta o comportamento das empresas que querem se relacionar com a Administração Pública, por isso é preciso uma boa interpretação do sistema de *compliance*, pois uma má interpretação pode gerar danos.

O próximo capítulo trata de um resgate histórico do sistema de *compliance*, inicialmente em questões nacionais e internacionais, perpassando pelos princípios do *compliance* privado e sua possível adaptação a Administração Pública.

3 BREVE RESGATE HISTÓRICO E CONCEITUAL SOBRE O *COMPLIANCE*

O sistema de *compliance* é um sistema para a prevenção de corrupção, fraudes e atos ilícitos. Neste sentido, é importante colocar que a corrupção não existe apenas em nosso século XXI, a mesma vem desde o surgimento do mundo, sendo que a definição de corrupção é muito complexa e ambígua, não se tratando de poder conceituá-la de uma única forma.

Como já descrito acima, importante trazê-la novamente, mas sobre uma ótica diferente, a falar sobre a administração pública e questões públicas. Para Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292):

A corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima [...]. É uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar.

Outra definição que contempla este trabalho, é a definição de Huntington (1975) quando coloca que a corrupção envolve a troca de ação política pela riqueza econômica. Neste sentido, a implantação de sistema e programas de integridade, incluindo o *compliance* público, passaram a ser um caminho sem volta, a partir da Portaria nº 1.089 de 2018.

Assim sendo, um breve histórico faz-se necessário, que será explanado a seguir, tanto das legislações nacionais e internacionais referentes ao *compliance*.

3.1 Compliance: Legislações Internacionais

O *Compliance* é um sistema que originalmente surgiu na legislação estrangeira, sendo um sistema que busca pela harmonia entre a ética individual e a coletiva:

A ideia surgiu por intermédio da legislação norte-americana, com a criação da Prudential Securities, em 1950, e com a regulação da Securities and Exchange Commission (SEC), de 1960, onde se fez menção à necessidade de institucionalizar os programas de *compliance*, com a finalidade de criar procedimentos internos de controle e monitoramento das operações entre pessoas. Alguns anos depois, precisamente em nove de dezembro de 1977, registrou-se na Europa a Convenção Relativa à Obrigação de Diligência dos

Bancos no Marco da Associação de Bancos Suíços, instituindo as bases de um sistema de autorregulação de conduta, vinculando as instituições, cujo descumprimento resultaria na aplicação de sanções como multas e outras penalidades. (CERVINI, 2011, p. 337).

Inúmeras leis e ações internacionais surgiram no sentido de combate a corrupção e ao terrorismo, sendo o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), criado em 1989, junto à OCDE², para elaborar políticas de reformas legislativas e regulatórias, com recomendações reconhecidas internacionalmente no combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Ainda, a Lei Sarbanes Oxley (SOX), que monitora e previne práticas lesivas, aumenta o controle e a transparência, cria o Órgão de Supervisão do Trabalho dos Auditores Independentes, eleva as penas para os crimes de colarinho branco. (SOXLAW, 2002).

A própria ONU, Organização das Nações Unidas, criada em 31 de outubro de 2003, na Convenção das Nações Unidas contra a corrupção que aconteceu em 2006, foi o primeiro marco com consecução jurídica-global e com abrangência de 178 estados, sendo hoje um dos meios mais importantes para combater a corrupção. Ela trata da prevenção, criminalização das práticas de corrupção, recuperação de recursos e cooperação internacional, e adaptações legislativas. Ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo de número 348, de 2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial de número 5687, de 2006. (MENDES e CARVALHO, 2017, p.12-13).

A lei Anti-suborno do Reino Unido (BA) ou UK Bribery Act (BA), criada em 2010, exemplifica quatro crimes: corrupção ativa de sujeitos públicos e privados, corrupção passiva de sujeitos públicos e privados, corrupção de agentes públicos estrangeiros e falha das empresas na prevenção da corrupção. (SILVEIRA, CASTRO, 2014).

Destaque nesse âmbito foi a Resolução nº 2.554, em 1998, do Banco Central

² A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. Suas reuniões e debates permitem troca de experiências e coordenação de políticas em áreas diversas da atuação governamental. (Site Itamaraty. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>. Acesso em: 14. Abr. 2020).

do Brasil (BACEN), que foram incorporadas as regras internacionais do Comitê de Basileia e do SEC - Securities and Exchange Commission, ao sistema de *compliance*, para dar os primeiros passos para avançar na prevenção da corrupção no Brasil, com o avanço nos controles internos. (BRASIL,1998).

3.2 Compliance: Legislação Nacional

Em caráter nacional, o sistema de *compliance* passou por diversas legislações até chegar a Lei 12.846 de 2013, que foi a lei que mais se aproximou da sua implantação, não sendo ainda suficiente para a sua efetiva integração, mas no que se apresenta a seguir, inúmeras são as leis e os decretos, que já a algum tempo tentam minimizar a corrupção em diversas áreas.

Abaixo, citam-se algumas dessas legislações que têm por finalidade combater ou reduzir significativamente as possibilidades de existência de corrupção nos mais diversos espaços. Sendo elas:

- a) Decreto Lei nº 2.848 de 1940 de 7 de dezembro, decretou o Código Penal Brasileiro e no título XI, trata dos crimes contra a administração pública. (BRASIL,1940).
- b) Lei nº 7.492 de 1986, dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, que ficou então conhecida de forma popular como a lei do “colarinho branco”, dando referencia aos crimes cometidos contra a ordem econômica é também um exemplo de combate a corrupção. (BRASIL,1986).
- c) Lei nº 8.137, de 1990, dos crimes contra a Ordem Tributária, Econômica e contra as Relações de Consumo, que tem relação com a questão fiscal, de fraudes com cota fiscal, negar a oferecer nota ou falsificar documento é outro exemplo de tal situação. (BRASIL,1990).
- d) A Lei nº 8.429, de 1992, da Improbidade Administrativa, da responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade e da questão subjetiva da pessoa jurídica. (BRASIL,1992).
- e) Lei nº 8.443 de 1992, da questão Orgânica do Tribunal de Contas da

União, do papel do Tribunal de Contas no combate a corrupção e controle das políticas públicas. (BRASIL,1992).

- f) Lei nº 8.666 de 1993, das Licitações e Contratos Administrativos, tratando dos impedimentos e idoneidades. (BRASIL,1993).
- g) Lei nº 9.605 de 1998, dos Crimes Ambientais, responsabilizando criminalmente pessoas jurídicas por crimes ambientais. (BRASIL,1998).
- h) Resolução nº 2.554 de 1998, do Banco Central do Brasil, que inaugurou o *Compliance* no Brasil, que se deu através da regulação das instituições financeiras ao mercado internacional, interligado com o Comitê da Basileia para Supervisão Bancária e com a Securities and Exchange Commission (SEC). (BRASIL,1998).
- i) Lei nº 9.613 de 1998, do Combate aos Crimes de Lavagem de Dinheiro, trata dos crimes de lavagem de dinheiro, aplicando penalidades e obrigando adoção de controles internos. (BRASIL,1998).
- j) Lei Complementar nº 135 de 2010, da Ficha Limpa, que trata das questões eleitorais, onde os candidatos que tiverem sido condenados criminalmente ou com processos, não pudessem ser eleitos, ou seja, inelegíveis. (BRASIL, 2010).
- k) Lei nº 12.529 de 2011, da Defesa da concorrência Brasileira, tratando-se da questão da repressão do abuso de poder econômico. (BRASIL, 2011).
- l) Lei nº 12.683 de 2012, dos Crimes de Lavagem de Dinheiro, esta lei altera a lei 9.613/1998, pois passa a punir a lavagem de dinheiro oriunda de qualquer origem ilícita. (BRASIL,2012).
- m) O Guia Prático da ONU de 2013: Programa de ética e conformidade anticorrupção para empresas, importante a citação deste guia, pois obriga também as empresas particulares no combate a corrupção. (ONU,2013)
- n) E, finalmente, a Lei nº 12.846 de 2013, a Lei Anticorrupção, que implementa e regulamenta normas de combate a corrupção no Brasil. Sendo que é com esta lei que o *compliance* passa a existir no Brasil. (BRASIL, 2013).

Faz-se fundamental, ainda, citar a recente Portaria de nº 1.089, de

2018, que estabelece que os órgãos e entidades da administração pública e autarquias, adotem procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade, falando especificamente da Administração Pública nesta portaria, que, embora recente, traz a questão essencial deste trabalho, que é a implementação do sistema de *compliance* na Administração Pública, fazendo com que este procedimento já esteja regulamentado, pois anteriormente, era apenas uma adaptação da Lei 12.846 de 2013, que se destinava ao sistema privado e esta portaria deixa específico que os órgãos e entidades da administração pública adotem procedimentos e monitorem programas de integridade.

Existindo ainda outras legislações estaduais e algumas municipais que irão regulamentar programas de integridade e de transparência e questões éticas, que não serão objeto de estudo deste trabalho, apenas serão citadas no próximo capítulo, nos exemplos de cidades que já utilizam o sistema de *compliance* na administração pública.

3.3 Conceito e princípios do *compliance*

O conceito de *compliance* pode ser entendido como o fato de cumprir regras ou regramentos. A palavra vem do verbo inglês “*to comply*” que quer dizer, fazer cumprir, ou seja, fazer cumprir a lei, fazer cumprir as regras e regulamentos, ser justo, ser ético, fazer o que é certo.

Coimbra e Manzi (2010), nos trazem a definição de *compliance*, neste sentido, afirmando que:

O termo *Compliance* origina-se do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, executar, obedecer, observar, satisfazer o que lhe foi imposto. *Compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, buscando mitigar o risco atrelado a reputação e o risco legal/regulatório (MANZI, 2010, p. 2).

O fato de que segue no cumprimento de regras, a sua definição é ainda mais ampla, é algo que está ligado ao caráter do ser humano, a questão ética, ao comportamento social.

Basicamente, o *compliance* serve para criar mecanismos de controle e monitoramento, tendo em vista a aplicabilidade de leis e regulamentos internos, difundindo uma cultura ética e treinando os funcionários para seguirem as regras. Para isso, é necessário difundir uma cultura de ética na organização e treinar os funcionários para que eles sigam tais regras.

De forma geral, e falando do *compliance* privado, que pode ser adaptado também aos setores públicos, os principais objetivos e responsabilidades desse programa consistem em:

- a) Realizar um levantamento detalhado dos riscos a que o negócio está sujeito, especialmente em relação às leis, como questões ambientais, trabalhistas, licitatórios.
- b) Realizar e administrar controles internos, como normas e procedimentos alistados no regulamento da empresa.
- c) Fazer estratégias de aprimoramento, principalmente nas normas já definidas.
- d) Avaliar o potencial de fraudes e preveni-las.
- e) Fazer auditorias de *compliance*.
- f) Realizar programas para divulgar uma cultura de ética e respeito às leis.
- g) Saber e aplicar as normas à realidade da empresa.

Para que chegue a esses objetivos, o programa de *compliance* utiliza uma série de ferramentas que garantem a transparência e a legalidade dos processos, a apuração das irregularidades e a punição dos envolvidos em escândalos e problemas com a justiça. Assim, entre esses instrumentos, há ainda o canal de denúncias, o treinamento de funcionários, e o código de condutas. (Lambooy, 2018).

A partir dessa definição mais conceitual, é que seguimos para o entendimento dos pilares ou princípios do *compliance*.

3.3.1 Pilares do *Compliance*

O *compliance* é um sistema que foi inicialmente pensado para empresas

privadas. Segundo a Legal Ethics Compliance – LEC (SIBILLE E SERPA, 2020), o *compliance* tem 9 pilares que seriam:

- a) Suporte da Alta Administração, todos participam do sistema;
- b) Avaliações de riscos, adaptados a administração pública;
- c) Código de conduta e políticas de *compliance*.
- d) Controles internos,
- e) Treinamento e comunicação, de todos os funcionários,
- f) Canais de denúncia, sempre anônimos,
- g) Investigações internas.
- h) Due diligence.
- i) Auditoria e monitoramento.

De forma prática, o sistema de *compliance* quer dizer estar em conformidade com as leis e com as normas, ou seja, ser correto, ser ético. Portanto, a aplicação do *compliance* fica condicionada a esses nove princípios acima descritos, garantindo transparência na atuação dos órgãos.

Embora pensado inicialmente para empresas privadas, para que possa ser aplicado na administração pública, precisa alinhar-se a integridade e a governança, pois todos os integrantes, desde a alta gestão, ou seja, o prefeito, o governador, o presidente, estarão inseridos no sistema de *compliance* e, também serão monitorados, independente do cargo que ocupam. O comitê de *compliance* é ponto fundamental para que o sistema funcione e obtenha sucesso.

Seguindo-se pela educação, que seriam os treinamentos, e após os monitoramentos e auditorias. Mas, o grande desafio é conseguir que sejam feitas as denúncias, pois mesmo anônimas, precisam ser encorajadas, para uma posterior investigação. Ressalta-se que é dever do *compliance* manter o sigilo e solicitar denúncias espontâneas.

Assim sendo, as penalidades seguem a ordem de gravidade. Primeiro adverte-se verbalmente, após de forma escrita, depois suspende-se e somente então a demissão. Em casos públicos, ainda existe a questão de sindicância e de estabilidade e outras demandas. E então, após todas as etapas, ocorre a reação, a

retaliação, a prevenção, ou seja, a correção do erro, pois de nada adianta tudo isso, se o que foi errado voltar a se repetir. Ainda, na Administração Pública, o que se espera é um retorno à sociedade, à transparência, à comunicação entre a esfera pública e o cidadão.

Porém o *compliance* ainda não é uma obrigação legal, ou seja, é uma sugestão, mas que, com a Portaria de nº 1.089, de 2018, fica mais evidente a sua normatização.

3.3.2 *Compliance* público e Portaria 1.089 de 2018

A portaria nº 1.089, criada em 25 de abril de 2018, através do Ministério do Estado da Transparência e Controladoria da União, que em sua emenda:

Estabelece que órgãos e entidades da administração pública federal direta, autarquia e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. (BRASIL, 2018).

Trazendo assim mais uma vez a possibilidade do sistema *compliance* ser implementado na administração pública, alguns autores conceituam o sistema de *compliance* público, como Mesquita:

[...] como sendo o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abrangendo um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social. (MESQUITA, 2018, p. 46).

Aqui nos parece equivocado o fato de aplicar o sistema de *compliance* na administração pública se o sistema surgiu para adequar normas das empresas privadas à administração pública. Porém, o sistema público deve ser o primeiro a dar

exemplo e seguir uma conduta ética e respeitosa, para que possa finalmente cobrar dos demais e da sociedade para que se baseie nessa conduta.

Inúmeras são as leis e regulamentos já citados anteriormente que visam o combate a corrupção e, a máquina pública também precisa se adequar a processo de integridade e transparência e buscar a melhoria constante.

A implementação do sistema de *compliance* na Administração Pública, através da Portaria 1.089 de 2018, deixa específico que os órgãos e entidades da administração pública adotem procedimentos e monitorem programas de integridade, tendo em vista que o procedimento já se encontra normatizado por esta. O que antes era apenas uma adaptação da Lei 12.846 de 2013, que se destinava ao sistema privado, agora é para a Administração pública se adequar as normas e criar sistemas de combate e para minimizar atos ilícitos e fraudes dentro da própria Administração Pública.

No capítulo a seguir tratou-se das implicações da aplicação do sistema de *compliance* na Administração Pública.

4 IMPLICAÇÕES DA APLICAÇÃO DO SISTEMA DE COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 Breve resgate sobre a Administração Pública

A Administração Pública é um ramo do Direito Público, sendo que a mesma é incumbida por zelar toda parte administrativa da questão pública. Quanto a essa definição, Meirelles, nos coloca:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. (MEIRELLES, 2011, p. 65).

Ainda, segundo Di Pietro (2012) a Administração Pública é conceituada, no sentido subjetivo e objetivo, formal e material, conforme segue:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo. (DI PIETRO, 2012, p. 50).

E ainda, nesse mesmo sentido conceitual exposto, Junquillo (2010, p. 16) nos coloca que “[...] definir o conceito de Administração Pública não é tarefa fácil, devido a sua amplitude e complexidade”, portanto não existe um único conceito que possa definir Administração Pública, mas a mesma pode ser resumida como sendo como o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos que desempenham a função administrativa do Estado.

4.2 Evolução e Estrutura de Governo

A evolução da Administração Pública é um processo que merece ser

estudado, dada a sua importância dentro do nosso ordenamento público e sua importância para contar a história da evolução da sociedade. Em sua evolução, a Administração Pública passou por diversos “modelos”, o patrimonialista, burocrático e gerencial, segundo nos explica Silva:

[...] é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado. (SILVA, 2015, p. 2).

Sendo que em cada momento deste processo de evolução, são marcados por acontecimentos e por características distintas.

Quanto a disposição de governo, a Administração compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade. (PALUDO, 2012, p. 21).

Sendo ainda, dividida como Administração Pública direta e indireta, em que a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, prestam serviços públicos por seus próprios meios, fazem parte da Administração Direta, enquanto as autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, fazem parte da Administração Indireta, segundo o inciso XIX do art.37 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Destarte, na Administração Pública, o Estado cria pessoas jurídicas de direito público, que são as autarquias ou fundações públicas, com praticamente todas as características da Administração Direta, como a imunidade tributária, possibilidade de rescisão ou alteração de contratos administrativos, impenhorabilidade de seus bens, sujeição ao princípio da legalidade, licitação, que são características das fundações e autarquias, ligadas a Administração Direta por essência.

Doutra forma, quando o Estado busca maior agilidade e liberdade, cria as pessoas privadas, porém como existe interesse público, há uma derrogação, ou

seja, o direito privado derogado³ pelo direito público. Mas ainda, a principal diferença entre pessoas públicas e privadas está nas prerrogativas e restrições próprias do regime jurídico administrativo.

Juridicamente esta caracterização consiste, no Direito Administrativo, segundo nosso modo de ver, na atribuição de uma disciplina normativa peculiar que, fundamentalmente se delinea em função da consagração de dois princípios: a) supremacia do interesse público sobre o privado; b) indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos. (MELLO, 2005, p. 55).

Tratando, portanto, de respeitar princípios, leis e normas da Administração Pública, da supremacia do interesse público e da indisponibilidade pela Administração, que mesmo implícito tem a mesma força que os explícitos.

4.3 Princípios da Administração Pública

Inseridos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios da Administração Pública é que delimitam e fundamentam a sua atuação;

Art. 37. 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 [...]. (BRASIL, 1988).

E, quando se pensa em Administração Pública, logo coloca-se em evidência a moralidade administrativa. Porém, importante destacar também os princípios da eficiência, razoabilidade ou proporcionalidade, pois o Estado, precisa ser ao mesmo tempo eficiente e razoável. (BUOSO, 2012).

Dizer, que “[...] ao administrador público é dado fazer somente o que a lei expressamente prevê e aos particulares é possível fazer tudo aquilo que a lei não proíbe” (MEIRELLES,2011), tornou-se uma frase simplista e não explica mais a relação entre o cidadão particular, a empresa e a Administração Pública. Os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 já estão imersos na sociedade, tanto que o princípio da publicidade é algo que permite tanto ao

³ Derrogação é revogação parcial.

agente público a segurança de ter sua conduta avaliada, quanto para o cidadão, o poder de ver a prestação de contas do sistema público.

Cita-se também, o artigo 74 da Constituição Federal, inciso 2º que trata que qualquer cidadão pode oferecer denúncia contra a administração pública, ou seja, além dos princípios norteadores, da moralidade, da integridade, da transparência, da publicidade, ainda o artigo 74, inciso 2º, é mais um a nos induzir a cobrar ética e moralidade, bem como transparência da Administração Pública, no que cito:

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988).

Assim, não apenas ter um sistema de integridade, mas mostrar que todo cidadão deve estar inserido e fazer parte do Estado, conforme regulamenta a Constituição Federal, é para isso que servem os princípios, para equilibrar a Administração Pública e a sociedade.

Assim sendo e a partir da explanação do que é a Administração Pública e dos seus princípios, torna-se oportuna a reflexão de como seria a aplicação do sistema de *compliance* junto a Administração Pública, que será apresentado e analisado na sequência.

4.4 Vantagens da Aplicação do Sistema de Compliance

O fato é que não existe uma coação normativa, da aplicação do sistema de controles internos, apenas uma requisição (CARVALHOSA, 2015). Sendo assim, o que os governos podem fazer é recomendar e incentivar as empresas a desenvolver o controle interno adequado, com comitês e códigos de conduta, programas de ética e *compliance*.

Na Administração Pública, cada organização teria suas regras e seriam responsáveis pelo sistema *compliance*, inicialmente devendo ser implementado na esfera federal para, posteriormente, ser disseminado nas demais.

Inicialmente seriam nomeadas pessoas para iniciar o sistema de *compliance*,

integrantes da corregedoria ou jurídico, que são as mais indicadas. Após, segue-se para uma cultura de desenvolvimento organizacional, um código de conduta, para enraizar a prática, incluindo o alto escalão do governo, inclusive o Tribunal de Contas, especifica sobre essa questão:

Os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores¹².

(...)

Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Consiste em publicar código de ética e de conduta aplicável aos membros do conselho de administração ou equivalente, bem como aos membros da alta administração. Tal documento detalha valores, princípios e comportamento esperados; define tratamento de conflitos de interesses; estabelece a obrigatoriedade de manifestação e registro de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse; e proíbe ou estabelece limites quanto ao recebimento de benefícios que possam influenciar ou parecer influenciar as ações dos membros de conselho e da alta administração. Além disso, o código de ética e de conduta define sanções cabíveis em caso de seu descumprimento; mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento; e papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento de seu público alvo. (BRASIL, TCU, 2014, p. 43).

A Administração Pública, adotando o sistema de *compliance*, passa a dar exemplo, torna-se mais eficiente e mais próxima dos princípios eminentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, da moralidade, publicidade, legalidade, eficiência, impessoalidade, proporcionalidade e responsabilidade objetiva, o que presume a uniformização dos critérios de avaliação dos mecanismos de integridade, sendo exemplo para as empresas privadas que irão negociar com a administração, podendo assim cobrar boas condutas.

Outro benefício, que pode ser visto tanto no *compliance* público quanto privado é a segurança de trabalhar em uma empresa ou em uma administração idônea, em que o seu salário e suas condições de trabalho serão respeitadas, sem contar o fato da relação de pertencimento, de orgulho em trabalhar em uma administração que cumpre as normas e não pratica atos ilícitos, tornando a organização muito mais atrativa para se trabalhar.

O sistema de *compliance* aplicado na administração pública, desde o alto escalão, fazendo com que sigam regras e normas de código de conduta e ética, se bem aplicado, produzirá uma administração muito mais envolvida e motivada, onde

os funcionários venham a se sentir valorizados, gerando um retorno para a sociedade que causa um círculo de bem-estar, onde a comunicação poder público e sociedade, de forma transparente, faz com que todos sejam beneficiados.

Sem contar que a partir do momento em que há o envolvimento pela melhora no sistema da administração pública, diminuem os gastos com questões jurídicas, pois tanto os funcionários não precisam cobrar, quanto a administração estará trabalhando de forma correta.

4.5 Desvantagens ou Dificuldades da Aplicação do Sistema de Compliance

O sistema de *compliance* é uma sugestão, não sendo obrigatória a sua adoção, existindo também a questão burocrática, pois o código de conduta deve ser feito através de lei e posteriormente decreto para regulamentar. E, ainda, passando por cursos e treinamentos, a questão de educação, que talvez seja a questão mais difícil de se chegar na esfera pública, pois o funcionário público não tem a intenção de arrumar provas contra si mesmo e até explicar e incentivar as denúncias espontâneas requer um longo tempo de treinamentos.

A questão do monitoramento das condutas é algo que precisa e não pode ser esquecido. Para que o sistema de *compliance* possa ser implementado, no ambiente de controle público, inclusive a alta gestão, todos serão monitorados, incluindo os políticos. E, assim, parte-se para a investigação das condutas nos moldes do *compliance*, que poderá ser mais difícil por questões de comodismo que existe no sistema público, bem como, resistências que podem surgir, para fazer as denúncias.

As punições seguirão a Lei 8.112 de 1990, que trata do regime jurídico dos funcionários públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. E, por fim, uma resposta a sociedade, através das investigações e punições que o sistema *compliance* fará no sistema da Administração Pública.

Outro ponto a ser abordado que talvez não se trate de uma desvantagem, mas uma fragilidade na aplicação do *compliance* público, é quando se estabelecem relações entre os agentes públicos e privados, mesmo os usuários ou prestadores de serviço, fornecedores ou empresas em geral ou organizações. A fraude acontece,

ou pode acontecer, onde encontra maior fragilidade, no caráter humano. As licitações públicas, as contratações públicas, o exercício do poder de polícia e a fiscalização exercida pelos órgãos de regulação têm se evidenciado uma porta aberta para fraudes e desvios de conduta.

Assim, surgiria um possível enfrentamento, relacionamentos duvidosos, pois inclusive a alta gestão passa pelo sistema de *compliance*. A troca de governo a cada 2 ou 4 anos, que ocorre na Administração Pública, também demanda uma observação mais concisa. Os políticos passariam pelo sistema também, tendo que se adaptar, e a cada nova gestão, novas pessoas são colocadas na Administração pública, os “Cargos de Confiança”, sendo necessário um canal transparente para com o cidadão, e mesmo assim, não existiria 100% de segurança, de que tudo estaria sendo feito em conformidade com a lei.

Outro ponto a ser citado que contrapõe a tudo que já foi falado, é a possibilidade de com o sistema *compliance*, tornaria aos seus usuários técnicos demais, pois o sistema controla tudo e para que tudo fique dentro dos padrões éticos e de conduta, precisa ser normatizado, sendo assim, existe o risco de nos tornarmos tecnicistas demais.

Ainda assim, existem estados e cidades em que o sistema está sendo aplicado e em fases de adaptação, funcionando.

4.6 Exemplos de locais que já implementam o sistema de Compliance na Administração Pública

Depois da explanação sobre o sistema de *compliance*, é importante colocar que existem exemplos de cidades que já implementaram ou que estão em processo de implementação do sistema na Administração Pública, tratando-se, portanto, de exemplos que trazem mais vantagens que desvantagens.

Um exemplo é no Estado do Paraná, o qual implementou o sistema de *compliance*, através do Decreto nº 2.902 de 2019, instituindo o programa de integridade e *compliance* da Administração Pública Estadual.

Art. 1.º A elaboração, implementação, monitoramento e revisão do Programa de Integridade e Compliance no âmbito da Administração Pública direta, fundacional, autárquica e serviços sociais autônomos do Estado do Paraná, nos termos da Lei nº 19.857, de 29 de maio de 2019, obedecerá ao disposto neste Decreto. (BRASIL, 2019).

Tratando-se, neste sentido, no âmbito estadual, e especificando no próprio decreto de que se trata do sistema de *compliance*, e de integridade, do combate a corrupção, destacando neste sentido a importância do sistema para a Administração pública.

Outro exemplo que pode ser visto, é a nível municipal, no município de Balneário Camboriú, o qual implementou o sistema de *compliance* no ano de 2019, através do Decreto nº. 9.560.

Art. 1º Fica instituído o Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas para coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa Municipal de Compliance e Integridade no âmbito da gestão municipal com o intuito de prevenir e, quando necessário, corrigir ações ou omissões que ensejem oferta, promessa, doação, aceitação ou solicitação de uma vantagem indevida de qualquer valor (que pode ser financeiro ou não financeiro), direta ou indiretamente, e independente de localização(ões), em violação às leis aplicáveis, como um incentivo ou recompensa para um servidor que está agindo ou deixando de agir em relação ao desempenho das suas obrigações. (BRASIL, 2019).

Contando ainda com o apoio do Sebrae e da Subseção da OAB e com o Observatório Social, os membros do comitê de *compliance* passam por treinamentos e capacitações periódicas para que estejam sempre alinhados ao modelo de normas internacionais de boas práticas.

A prefeitura de Balneário Camboriú no litoral catarinense é a primeira cidade no Brasil a adotar no serviço público o conceito de Compliance e de boas práticas de governança baseados na ISO 37001, que é a norma internacional desenvolvida para ajudar organizações na implantação de sistemas de gestão antissuborno (SGAS). Em parceria com o Sebrae de Santa Catarina, a administração do município criou um comitê que atuará em todos os departamentos da prefeitura implementando normas que visam identificar, minimizar e monitorar onde há risco de fraude. (DINO, 2019).

São exemplos como esses que este trabalho traz, que colocam o sistema de *compliance* como possível na administração pública, buscando um maior controle e eficácia no processo de transparência na atuação dos órgãos governamentais.

5 CONCLUSÃO

O sistema de *compliance*, praticamente tomou conta do sistema privado atualmente, e seu objetivo principal consiste em combater atos ilícitos e fraudes contra a Administração Pública.

Para que a ação pública tenha legitimidade, demanda cada vez mais estar em conformidade com mecanismos e procedimentos internos de integridade e governança, detectando e corrigindo desvios de conduta e fraudes, irregularidades e atos ilícitos, promovendo dentro da administração pública um ambiente ético e dando exemplo para a sociedade, interessando-se em fazer uma gestão pública eficiente e transparente, e voltada para os interesses dos cidadãos, que pagam seus impostos.

A partir da análise da Lei 12.846 de 2013, e do sistema de *compliance* implementado no Brasil através desta, inicialmente para empresas privadas e após adaptada a Administração Pública e com a Portaria nº 1.089 de 2018, ficou ainda mais claro que a Administração Pública e seus órgãos e entidades devem adaptar-se aos programas de integridade e auditorias internas.

E ainda, com a análise do surgimento do sistema de *compliance*, que emerge para barrar fraudes e desvios de condutas, e dos princípios da administração pública, norteadores dos sistemas anticorrupção, de forma indireta, que também norteiam a Lei 12.846, que é a própria Lei anticorrupção, chega-se a denominador de que sistemas de auditorias internas, como o *compliance* são de interesse da gestão pública para manter um ambiente ético e voltado para a transparência e bom exemplo para a sociedade.

Aquela velha frase, fazer a coisa certa, mesmo que ninguém esteja olhando, o sistema de *compliance* poderá estar olhando, porque com o sistema, todos podem fazer a denúncia e regulamentar, o que não está correto ajudando a melhorar, com controles mais efetivos e combates a fraudes internas.

Embora a implementação do sistema de *compliance* na Administração Pública seja algo que já deveria estar em graus maiores de consolidação, pois é na mesma

que o exemplo deveria estar, onde surgem as leis, onde a sociedade é regida, onde a sociedade é cobrada, é inspecionada, é denunciada, o *compliance* já está ganhando forças dentro da Administração Pública, tanto que já existem cidades e até estados que já implementaram o sistema dentro das suas administrações e estão em processo de adaptação, porém ainda há um longo processo, para que aconteça a efetiva inserção desse sistema na Administração Pública.

Através dos exemplos apresentados neste trabalho, pode-se ver que já existem processos de implementações que estão dando certo e com a Lei 12.846 de 2013 e com a Portaria 1.089 de 2018, que especifica a regulamentação de sistemas de auditorias e transparência em órgãos públicos estaremos cada vez mais próximos, de que em todas as repartições públicas existam um sistema de auditorias internas e de transparência.

Um sistema de *compliance* que possa regular e fazer cumprir as regras de conduta e de ética, dentro da Administração Pública, para que a mesma, possa dar um retorno condicente a sociedade, conforme os princípios do artigo 37 da Constituição Federal.

Este trabalho se encerra com o modelo do Decreto (ANEXO), que instalou o Programa Compliance na cidade de Balneário Camboriú, para que possa servir de modelo para os Poderes Executivo e Legislativo desta cidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar. **A corrupção e os controles internos do estado**. Lua Nova, vol. 65, p. 137-173, 1996.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. Editora Manole Ltda. Barueri. 2003.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2848 de 7 de dezembro de 1940**. Publicado em: 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 10. fev. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei n. 7492 de 16 de junho de 1986**. Publicada em: 16 de junho de 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm>. Acesso em: 10. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8137 de 1990**. Publicada em: 27 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8137.htm>. Acesso em: 10. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8443 de 16 de julho de 1992**. Publicada em: 16 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 8. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8429 de 1993**. Publicado em: 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm>. Acesso em: 2. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8666 de 1993**. Publicado em: 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 2. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9605 de 1998**. Publicado em: 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 2. fev. 2020.

BRASIL. **Resolução n. 2554 de 1998 do Banco Central do Brasil**. Publicado em: 29 de setembro de 1998. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/.pdf>>. Acesso em: 2. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9613 de 1998. Publicado em: 3 de março de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm>. Acesso em: 2. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10467 de 11 de junho de 2002**. Publicada em: 11 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10467.htm>. Acesso em: 10. fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 5687 de 31 de janeiro de 2006**. Publicado em: 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 20. jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 135 de 4 de junho de 2010**. Publicada em: 4 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 10. jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12529 de 2011**. Publicado em: 30 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 2. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12683 de 9 de julho de 2012**. Publicada em: 9 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em: 12. fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12846 de 1º de agosto de 2013**. Publicada em: 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 21. jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846/2013, de 01 de agosto de 2013**. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 12. Mar. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Página 43.

BRASIL. **Portaria 1.089 de 25 de abril de 2018**. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018.pdf>> Acesso em: 21. Jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.560 de 16 de setembro de 2019. "**Institui o Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas, e dá outras providências**". Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/balneario-camboriu/decreto/2019/956/9560/decreto-n-9560-2019-institui-o-comite-municipal-de-compliance-e-boas-praticas-administrativas-e-da-outras-providencias-2019-09-19-versao-compilada>>. Acesso em: 29. jan. 2020.

BREI, Zani Andrade. **A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n.3, p. 103-115, 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>>. Acesso em: 25. jan. 2020.

BUOSO, Elena. **Proporzionalità, efficienza e accordi nell'attività amministrativa**. Milano: CEDAM, 2012.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas**: Lei 12.846 de 2013.1ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 336.

CERVINI, Raul. **Quo vadis? El cumplimiento normativo**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. v. 92, ano 11, p. 337.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (Coord.). **Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee. **Lei anticorrupcao empresarial**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 18 e 19.

DEBBIO, Alessandra. D. MAEDA, Bruno. C. AYRES, Carlos. H. da S. (orgs). **Lei de Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro. Elsevier. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

FATF. **Financial Action Task Force**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/about/>>. Acesso em: 20. jan. 2020.

GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito Antitruste**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LAMBOY, Christian.K.de. **Manual de Compliance**. São Paulo: Via Ética, 2018.

LEI SARBANES-OXLEY. **Um guia para a Lei Sarbanes – Oxley. ACT 2002**. Disponível em:< <http://www.soxlaw.com/>>. Acesso em: 10. jan. 2020.

LUZ, Yuri Corrêa da. **O combate a corrupção entre direito penal e direito administrativo sancionador**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 18, n. 89, 2011, mar. p. 429-470.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícius Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. São Paulo: Trevisan Editora, 2017, p. 12 e 13.

MESQUITA, Camila Bindilatti Carli de. **O que é Compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU)**.

NEGRÃO, Celia. L. PONTELO, Juliana. F. de. **Compliance, Controles Internos e Riscos. A Importância da Área de Gestão de Pessoas**. Ed. Senac, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Relatório sobre aplicação da convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e a recomendação revisada de 1997 sobre o combate ao suborno em transações comerciais internacionais da OCDE de dezembro de 2007. p. 63. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf>. Acesso em: 21. jan. 2020

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

PEIXOTO, Celso. **Compliance e boas práticas chegam ao serviço público**. Disponível em <<https://www.terra.com.br/noticias/dino/compliance-e-boas-praticas-chegam-ao-servico-publico,f87a909b6a9237099346682ffd9d707fjtahslad.html>> Acesso em: 02. Fev. 2020.

PORTAL DO GOVERNO BRASILEIRO. **Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/cooperacao-internacional/atuacao-internacional-2> >. Acesso em: 20. jan. 2020.

SIBILLE, Daniel. SERPA, Alexandre. Os pilares do Programa de compliance. Uma breve discussão. E-Book. Disponível em < https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/os_pilares_do_programa_de_compliance.pdf >. Acesso em: 10. fev. 2020.

SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira; CASTRO, Cristiana Roquete Luscher. **A nova lei anticorrupção no Brasil e os exemplos estrangeiros**. Publicado em: 9 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,>>> Acesso em: 22. jan. 2020.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2019**. Disponível em < <http://doe.transparenciainternacional.org.br>> Acesso em 23. Fev. 2020.

ANEXO

"Institui o Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas, e dá outras providências".

O Prefeito Municipal de Balneário Camboriú, Estado de Santa Catarina, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no inciso VII do artigo 72 da Lei Orgânica do Município - Lei nº 933/1990, e ainda, considerando o interesse público, DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas para coordenar a estruturação, execução e monitoramento do Programa Municipal de Compliance e Integridade no âmbito da gestão municipal com o intuito de prevenir e, quando necessário, corrigir ações ou omissões que ensejem oferta, promessa, doação, aceitação ou solicitação de uma vantagem indevida de qualquer valor (que pode ser financeiro ou não financeiro), direta ou indiretamente, e independente de localização(ões), em violação às leis aplicáveis, como um incentivo ou recompensa para um servidor que está agindo ou deixando de agir em relação ao desempenho das suas obrigações.

Art. 2º O Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas, vinculado à Secretaria de Controle Governamental e Transparência Pública, será composto conforme expresso abaixo:

- I - Secretaria de Controle Governamental e Transparência Pública:
 - a) Presidente: Thiago Tadeu Soares Pithon, matrícula nº 40.048;
 - b) Gestor do Sistema: Victor Hugo Domingues, matrícula nº 40.111.
 - I - Secretaria de Controle Governamental e Transparência Pública:
 - a) Presidente: Thiago Tadeu Soares Pithon, matrícula nº 40.048;
 - b) Gestor do Sistema: Victor Hugo Domingues, matrícula nº 40.111. (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))
 - II - Secretaria de Gestão Administrativa: Cristiane Lamera, matrícula nº 24.470;
 - II - Secretaria de Gestão Administrativa: Giselle Melissa Andrioni, matrícula nº 34.278; (Redação dada pelo Decreto nº [9568/2019](#))
 - II - Secretaria de Gestão Administrativa: Giselle Melissa Andrioni, matrícula nº 34.278; (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))
 - III - Secretaria da Fazenda: Bruna Teixeira, matrícula nº 33.057;
 - III - Secretaria da Fazenda: Bruna Teixeira, matrícula nº 33.057; (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))
 - IV - Secretaria da Saúde e Saneamento: Ricardo Pereira, matrícula nº 18.748;
 - IV - Secretaria da Saúde e Saneamento: Ricardo Pereira, matrícula nº 18.748; (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))
 - V - Secretaria de Educação: José Olegário Bacca Junior, matrícula nº 38.667;
 - V - Secretaria de Educação: José Olegário Bacca Junior, matrícula nº 38.667; (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))
 - VI - Secretaria de Planejamento e Gestão Orçamentária: Michela Denise

Parno Alcântara Lima;

VI - Secretaria de Planejamento e Gestão Orçamentária: Gilvani Basílio Silveira, matrícula nº 18.452. (Redação dada pelo Decreto nº [9628/2019](#))

VI - Secretaria de Planejamento e Gestão Orçamentária: Gilvani Basílio Silveira, matrícula nº 18.452; (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))

VII - Secretaria de Compras: Wagner Luis Henrique da Rosa, matrícula nº 21.810;

VII - Secretaria de Compras: Samaroni Benedet, matrícula nº 11.326; (Redação dada pelo Decreto nº [9568/2019](#))

VII - Secretaria de Compras: Samaroni Benedet, matrícula nº 11.326;

VIII - Procuradoria: Wagner Luis Henrique da Rosa, matrícula nº 21.810; (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))

VIII - Procuradoria: Wagner Luis Henrique da Rosa, matrícula nº 21.810; (Redação acrescida pelo Decreto nº [9568/2019](#)) (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))

IX - Procuradoria: Wanrley Correa Costa, matrícula nº 34.562;

IX - Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA: Francisco de Paula Ferreira Junior, matrícula nº 34.439; e (Redação dada pelo Decreto nº [9568/2019](#))

IX - Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA: Sulamita Grimes Neves Krewinkel, matrícula nº 11.744; e (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))

X - Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú - EMASA: Francisco de Paula Ferreira Junior, matrícula nº 34.439; e

X - Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Balneário Camboriú - BCPREVI: Michele Kaminski, matrícula nº 32.311. (Redação dada pelo Decreto nº [9568/2019](#))

X - Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Balneário Camboriú - BCPREVI: Michele Kaminski, matrícula nº 32.311. (Redação dada pelo Decreto nº [9771/2020](#))

XI - Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Balneário Camboriú - BCPREVI: Michele Kaminski, matrícula nº 32.311. (Suprimido por força do Decreto nº [9568/2019](#))

§ 1º Cabe à Secretaria Governamental de Controle e Transparência Pública coordenar os trabalhos do Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas, bem como prover o apoio técnico e administrativo ao seu pleno funcionamento.

§ 2º Os servidores do Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas, serão indicados pelos titulares das respectivas pastas, com mandato de dois anos, renováveis por igual período.

Art. 3º Compete ao Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas:

I - elaborar, coordenar e revisar do Programa Municipal de Compliance e Integridade, com vistas à prevenção e à mitigação de riscos eventualmente identificados;

II - coordenar a implementação do Programa Municipal de Compliance e Integridade e exercer o seu monitoramento contínuo, visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos;

- III - atuar na orientação e treinamento dos servidores da prefeitura com relação aos temas atinentes ao Programa Municipal de Compliance e Integridade;
- IV - promover outras ações relacionadas à gestão da prática de compliance e integridade, em conjunto com as demais áreas da estrutura administrativa.

Art. 4º São atribuições do Comitê Municipal de Compliance e Boas Práticas Administrativas, no exercício de sua competência:

- I - submeter à aprovação do Prefeito a proposta de Programa Municipal de Compliance e Integridade e revisá-lo periodicamente;
- II - levantar a situação das unidades relacionadas ao Programa Municipal de Compliance e Integridade e, caso necessário, propor ações para sua estruturação ou fortalecimento;
- III - auxiliar as unidades gestoras no levantamento de riscos para a prática do compliance e integridade e proposição de plano de tratamento;
- IV - coordenar a disseminação de informações sobre o Programa Municipal de Compliance e Integridade e as políticas de integridade;
- V - planejar e participar de ações de treinamento relacionadas ao Programa Municipal de Compliance e Integridade na gestão municipal;
- VI - identificar eventuais vulnerabilidades à integridade nos trabalhos desenvolvidos pela organização, propondo, em conjunto com outras unidades, medidas para mitigação;
- VII - monitorar o Programa Municipal de Compliance e Integridade da gestão municipal e propor ações para seu aperfeiçoamento;
- VIII - conhecer os resultados das auditorias internas e de terceiros, para acolher e avaliar as melhorias necessárias;
- IX - propor estratégias para expansão do programa para fornecedores e terceiros que se relacionam com a Administração Municipal.

Art. 5º Caberá ao Secretário de Transparência, que atuará como Gestor do sistema:

- I - gerenciar as atividades do sistema de gestão;
- II - relatar o desempenho do sistema de gestão de integridade ao Prefeito;
- III - coordenar as investigações das denúncias recebidas;
- IV - ser o interlocutor entre o canal de denúncias e o comitê de integridade;
- V - prover o apoio técnico e administrativo ao pleno funcionamento do Comitê de Integridade;
- VI - recomendar aos agentes públicos, gestores, dirigentes e unidades organizacionais da Administração Municipal que prestem, no âmbito das respectivas competências e atribuições, apoio aos trabalhos do Comitê de Integridade;
- VII - coordenar e monitorar as atividades do Comitê.

Art. 6º As denúncias serão recebidas pela Ouvidoria do Município, órgão vinculado à Secretaria de Controle Governamental e Transparência Pública, pelo telefone 0800 644 3388 ou pelo portal localizado no sítio eletrônico <https://www.bc.sc.gov.br/>.

Art. 7º As denúncias recebidas no âmbito do Programa Municipal de Compliance e Integridade, serão remetidas e investigadas pela Divisão de

Auditoria Geral do Município, que encaminhará ao Comitê, além dos demais interessados, o resultado da mesma para conhecimento e implantação das medidas necessárias.

Art. 8º Os integrantes deste Comitê serão gratificados, mensalmente, da seguinte forma:
I - Presidente: 6 Unidades Fiscais do Município;
II - demais membros: 5 Unidades Fiscais do Município.

Art. 9º O integrante que faltar 03 (três) reuniões consecutivas ou 06 (seis) alternadas, no período de 01 (um) ano, sem a expressa justificativa, estará automaticamente destituído do Comitê.

Art. 10. O Comitê deverá remeter mensalmente, relatórios das atividades desenvolvidas naquele período, ao Secretário de Controle Governamental e Transparência Pública.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Balneário Camboriú (SC), 16 de setembro de 2019, 170º da Fundação, 55º da Emancipação.

FABRÍCIO JOSÉ SATIRO DE OLIVEIRA
Prefeito Municipal