

# COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO E A REALIDADE DOS PROGRAMAS PARA PEQUENAS PREFEITURAS

## COMPLIANCE IN THE PUBLIC SECTOR AND THE REALITY OF SMALL PREFECTURE PROGRAMS

Edson Gonçalves Júnior<sup>1</sup>

Maurício Fernando Oliveira de Miranda<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a importância dos programas de *Compliance* no setor público e a forma como estes programas são recepcionados pelas Controladorias Internas Públicas, haja vista ser este o departamento interno o responsável pela verificação da regularidade legal dentro das organizações públicas, em todos os âmbitos e esferas. Outro ponto relevante é verificar a importância da Governança no setor público em relação aos programas de *Compliance*. Por fim, demonstrar os principais aspectos em relação à Lei Anticorrupção, a Lei 12.846/13.

**Palavras Chave:** Compliance. Corrupção. Controladorias

### ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate the importance of Compliance programs in the public sector and how these programs are approved by the Internal Public Controllers, since this is the internal department responsible for verifying legal regularity within public organizations, in all the scopes and spheres. Another relevant point is to verify the importance of Public Sector Governance in

---

<sup>1</sup>Graduação em Direito pela Faculdade Presidente Antônio Carlos (2013). Atualmente é Advogado em Advocacia Edson Gonçalves Júnior. Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade de Direito Milton Campos (2015), tem experiência na área de Direito Administrativo, Trabalhista e Civil. Atua no município de Itabirito/MG como Vereador eleito para o mandato de 2017 a 2020 e realiza um trabalho no legislativo como representante político da população na esfera municipal, com a função de legislar e também de fiscalizar o Poder Executivo. Email: [mauricio.fernando@pmi.mg.gov.br](mailto:mauricio.fernando@pmi.mg.gov.br)

<sup>2</sup>Mestrando em Direito pela Faculdades Milton Campos, Pós Graduado em Gestão Pública pela Escola de Contas do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Pós Graduado em Controladoria e Finanças pela Universidade Presidente Antônio Carlos e graduado em Ciências Contábeis. Atuou como Tutor da Universidade Norte do Paraná nos cursos de Ciências Contábeis e Administração de empresas e nos cursos de Pós graduação em Gestão de Negócios e Gestão de Pessoas. Trabalhou na iniciativa privada na área de Controladoria Interna. Atua como consultor pela Silva Teddo Consultores atendendo a Prefeituras da região, Foi Controlador Geral da Prefeitura Municipal de Itabirito. Atualmente é professor da Faculdade Alis. Email: [mauricio.fernando@pmi.mg.gov.br](mailto:mauricio.fernando@pmi.mg.gov.br)

relation to Compliance programs. Finally, demonstrate the main aspects in relation to the Anti-Corruption Law, Law 12.846 / 13.

**Keywords:** Compliance. Corruption. Controllers

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção tem assolado o mundo e historicamente é sabido que no Brasil tem sido tema de discussões acadêmicas e pano de fundo de péssimas notícias estampadas diariamente nos jornais nacionais e internacionais. Apesar de a corrupção e a pouca transparência nos atos dos gestores públicos fazerem parte do cotidiano do povo, temos visto uma mudança significativa na forma de agir e pensar dos cidadãos nos últimos anos. Com base nisso, é perceptível o fortalecimento dos órgãos de controles Internos e Externos nesta luta, evidenciando as regras estabelecidas pela Carta Magna de 1.988.

A Constituição da República, ao determinar quais as funções e atividades atribuídas aos órgãos de controle, demonstrou a importância merecida destes órgãos e a capacidade técnica para o combate a corrupção. Neste mesmo enredo, encontramos a figura do *Compliance*, que tem por diretriz básica, o fomento ao cumprimento das regras, da lei e da Constituição.

O *Compliance* é uma função de cunho administrativo voltado para ideias de governança, qualidade de gestão, matriz/gestão de risco, moral e ética. A princípio, pode-se imaginar que a figura do *Compliance* está acoplada somente ao setor privado, onde, teoricamente, tais diretrizes são ligadas as funções da administração privada, porém, esta visão é distorcida na medida em que se analisa a gestão pública no sentido amplo. Não caberia a administração pública promover o exemplo da boa gestão e governança administrativa? Não seria obrigação (legal e moral) dos administradores públicos seguirem rigorosamente os preceitos legais?

Com o advento da Lei 12.846/2013, a Lei Anticorrupção, e da Lei 13.303/2016, vários aspectos se tornam relevantes para o bom andamento da gestão pública no país. Neste ínterim, qual seria a relação das Controladorias Internas Públicas neste contexto e qual o reflexo das decisões dos Controles Internos em relação à temática do *Compliance* nas administrações públicas?

Este pequeno ensaio, de natureza bibliográfica, tem como finalidade apresentar a relação das Controladorias Públicas com o *Compliance*, e a boa prática de Governança na gestão pública. É possível que os órgãos públicos municipais, em especiais as prefeituras de cidades com menor capacidade financeira, criar programas de integridade e aplicá-los de tal modo que o mesmo

possa ser uma ferramenta útil para o combate a corrupção? As prefeituras estão preparadas para implantar os programas de integridade?

Neste contexto, a primeira parte deste artigo tem por objetivo demonstrar o que é *Compliance* e suas vinculações com as Controladorias Internas, Governança e Auditoria Interna no setor público. Em seguida, haverá uma pequena parte sobre a Lei 12.846/13 e por fim, uma breve análise sobre os programas de integridade sob a ótica das prefeituras, em especial as menores.

## 2 COMPLIANCE

Inicialmente o Compliance surgiu como uma ideia basilar de minimizar riscos administrativos dentro das corporações do setor privado. No primeiro momento a finalidade era criar mecanismos de controle e monitoramento das relações entre as pessoas. Este programa, se assim podemos chamar, foi desenvolvido em 1950, com a criação do *Prudential Securities* e regulamentado em 1960 com a *Securities and Exchange Commission* (SEC).

A finalidade precípua do *Compliance* é ser utilizado como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de práticas ilegais e imorais dentro das corporações. Basicamente o termo em inglês *Comply* pode ser entendido como algo que está em acordo com as regras, com as normas, ou seja, estar em conformidade com algo preestabelecido. Neste sentido, podemos compreender que o sistema de *Compliance* está ligado diretamente aos programas de Governança corporativa. Tais programas se formam no sentido de estabelecerem programas de integridade, que para o mercado, são importantíssimos para a boa prática empresarial.

Resumidamente, o *compliance* visa garantir o cumprimento das regras e normas impostas através dos processos internos e leis (nacionais e internacionais), garantindo que os riscos na administração (pública ou privada) sejam minimizados e conseqüentemente tenham seus resultados maximizados, sejam eles monetários ou éticos.

Programas de Integridade vão além da questão meramente formal de criação de regras internas ou instruções normativas. Neste sentido, Coimbra e Manzi (2010), corrobora que a estruturação e a colocação em funcionamento de um programa de *compliance* podem não ser suficientes para tornar uma empresa, uma entidade sem fins lucrativos ou mesmo uma entidade pública à prova de desvio de conduta e das crises por eles causadas. Mas, certamente, poderá ser utilizada como uma proteção da integridade, com a redução de riscos, aprimoramento do sistema de controles internos e combate a corrupção e a fraudes.

## 3 CONTROLE INTERNO PÚBLICO E COMPLIANCE

A Constituição Federal da República apresenta claramente a função que cabe aos Controles Internos das entidades. O Artigo 31 da Carta Magna apresenta:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Pode-se verificar a referência sobre Controladorias Públicas na Lei 4.320/64, em seu capítulo II, com o título “do Controle Interno”. Tal Lei é ordinária e foi recepcionada pela Constituição da República de 1988. A menção ao Controle Interno da referida Lei, bem como a própria Constituição, não demonstra outros atributos tão importantes e funcionais que as Controladorias Internas devem possuir e realizar. Não houve neste momento a proeza do legislador de evidenciar os Controles Internos como um órgão de assessoramento ao gestor.

Com o advento da Lei Suprema em 1.988, foi apresentada explicitamente a função que deve ser realizada através das Controladorias Internas. O STF – Supremo Tribunal Federal, corrobora com o entendimento de que as Controladorias Internas tem por obrigação a fiscalização dos atos dos gestores executivos, conforme descreve o Ministro Ricardo Levandowski, na RMS – Recurso Ordinário em Mandato de Segurança 25.943 do Distrito Federal.

Cada órgão público deve obrigatoriamente possuir um Sistema de Controle Interno, que trabalhe de forma independente, fiscalizando os atos dos gestores e reportando aos Tribunais de Contas qualquer irregularidade que possa existir. A falta do Controle Interno nas entidades públicas é um desrespeito a Constituição Federal e pode acarretar em multa e sanções para os gestores públicos, conforme pode ser conferido em diversas decisões dos Tribunais de Contas espalhados pelo Brasil.

De acordo com Abrão Blumen, (2015, pg. 10) o Controle Interno pode ser definido como:

Em termos bem simples, nada mais é do que o conjunto de princípios, métodos e procedimentos implantado e executado com o objetivo de fornecer uma razoável segurança de que as diretrizes e os objetivos da organização podem ser alcançados.

Para Licurgo Mourão, (2017, pg. 39), o Controle Interno é indispensável para a Administração Pública:

O Controle Interno é fundamental para o combate e, notadamente, para a prevenção à corrupção, sendo sua inexistência ou seu funcionamento apenas formal uma das razões para a resiliência da corrupção em nosso País.

Neste contexto, não há como falar de Controles Internos na administração pública sem mencionar a relação estrita com as práticas de *compliance*. Ora, não cabe as Controladorias Internas

Públicas o dever de combater a corrupção e práticas governamentais administrativas ruins através de seu posicionamento de criação de matrizes, regras e cumprimento do arcabouço legal?

O professor Evandro Martins Guerra, (2011, pg. 274) definiu muito bem o escopo que deve ser compreendido dos Controles Internos: *grifo nosso*

Em outras palavras, trata-se de um complexo de procedimentos administrativos, constitucionalmente previsto, de natureza financeira, contábil e orçamentária, exercido por órgão posicionado dentro da própria estrutura administrativa, indissociável desta, impondo ao gestor público a necessária visualização de todos os seus atos administrativos com boa margem de segurança, de acordo com as peculiaridades de cada órgão ou entidade, com fins de prevenção, identificação e rápida correção de irregularidades ou ilegalidades, **capaz de garantir o cumprimento dos planos, metas e orçamentos preconcebidos.**

Nesta seara, a ferramenta de *compliance* deve ser utilizada irrestritamente pelos gestores das Controladorias Internas Públicas. Somente através da implementação das rotinas de *compliance* será possível atender as demandas de orientação e fiscalização impostas como missão aos Controles Internos Públicos. O setor público, mais do que o setor privado, tem por obrigação constituir sistemas e rotinas que incentive a integridade das ações de seus gestores. No contexto democrático, criar mecanismos de verificação e controle, como os Controles Internos, práticas de *compliance*, transparência no Accountability, constituem vantagens competitivas junto ao principal cliente, o cidadão.

#### 4 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Todo o conjunto de regras, normas, diretrizes, boas práticas administrativas, leis anticorrupção, órgãos fiscalizadores e programas de *compliance*, levam a um tema ainda pouco discutido no Brasil, a Governança Corporativa. Apesar de este tema ter sido retratado a partir da década de 1980 no País, após uma enorme crise fiscal, somente nos últimos anos, que se tem dado importância merecida a esta ideia. No setor público, a governança tem se destacado principalmente por ocorridos nos últimos tempos, seja por desvios de recursos públicos ou pela má aplicação destes recursos.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, define a Governança Corporativa da seguinte maneira:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselhos de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para sua longevidade.

Os programas de *compliance* passam efetivamente pela governança pública, haja vista que as principais características para se alcançar a efetividade de uma boa gestão, estão ligadas diretamente a transparência, integridade, equidade e responsabilidade dos administradores públicos em gerir os recursos públicos e principalmente prestar contas de suas gestões.

Em 22 de novembro de 2017 o Presidente da República, Michel Temer, assinou o Decreto 9203 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autarquias e fundacional. Este Decreto determina diretrizes que devem ser implementada a fim de se conseguir realizar a missão do órgão público federal, ou seja, promover ações para atender as demandas da sociedade, baseado na ética, transparência e boas práticas administrativas.

O Decreto Federal número 9203/17, determina em seu Artigo 3º os seguintes princípios da governança pública:

- I Capacidade de resposta;
- II Integridade;
- III Confiabilidade;
- IV melhoria regulatória;
- V Prestação de Contas e responsabilidade; e
- VI Transparência.

Tais princípios podem ser vistos sob a ótica dos programas de *compliance*, haja vista que não há como realizar uma boa governança pública sem que o gestor também se atente para as diretrizes instituídas para a organização do *compliance*. Os fundamentos impostos por este decreto levam a crer que para uma Governança Pública é necessário criar mecanismo de *compliance*.

De acordo com PSC/IFAC – International Federation of Accountants, a Governança Corporativa está estabelecida em três pilares:

- 1 – Transparência – Toda ação no setor público deve ser e ter transparência. Ao lidar com administração de recurso público, o gestor não pode esconder nada da sociedade;
- 2 – Integridade – Base da ética e moral. Para atingir os objetivos e administrar recursos públicos o gestor deve ter padrões elevados de probidade;
- 3 – Accountability – Dever de prestar contas. Todo gestor público tem por obrigação prestar contas para os órgãos de controle e para a sociedade de sua administração.

Analisando de forma rudimentar, podemos afirmar que a Governança no Setor Público é definida por uma série de dispositivos que levam para as práticas de controle, que conseqüentemente são entrelaçadas pelos princípios dos programas de *Compliance*. Na Administração Pública, é fato que a Governança está ligada as Controladorias Internas que por sua vez necessitam de programas efetivos

de *Compliance* para efetuar suas atividades. Neste sentido, havendo cumprido todas as engrenagens deste sistema, o resultado final será entregue a sociedade, que é uma gestão eficiente e eficaz.

As políticas públicas e a prestação de serviços para a sociedade somente poderão ser concretizadas quando existir uma força tarefa baseada em quatro etapas, que de acordo com o Dr. Coelho (2016, pg. 83), são a identificação as questões sensíveis, Tratamento de dados obtidos, Redimensionamento do sistema corrigindo as falhas apresentadas e Monitoramento periódico das ações. Neste sentido, estas quatro fases visam otimizar a efetivação e garantir a execução das políticas públicas, entregando a sociedade a garantia dos serviços propostos.

## 5 AUDITORIA INTERNA E COMPLIANCE

Um programa de *Compliance* não pode ser instituído apenas do ponto de vista formal ou apenas para cumprir uma determinada legislação ou regra. O sucesso de qualquer administração, do ponto de vista dos programas de *Compliance*, se deve ao fato de que tais programas estão sendo efetivados e executados pela organização, seja ela pública ou privada.

No Brasil, existe uma cultura, principalmente no setor público, de Leis que “pegam” e Leis que “não pegam”. Neste sentido, as Controladorias Internas devem ser reforçadas para que, através de seus programas de *Compliance*, possam executar as auditorias internas verificando observar se as medidas impostas pelos programas estão sendo efetivadas em conformidade com a legislação vigente.

No setor público, as auditorias podem ser realizadas tanto pelo órgãos externos (Tribunais de Contas, Controladorias Externas), quanto pelos órgãos internos (Controladorias Internas). Para Evandro Martins Guerra (2011, pg. 281), a auditoria interna pode ser assim definida:

É o serviço interno da Administração voltado à verificação e avaliação dos sistemas e procedimentos adotados, buscando minimizar os erros ou desvios cometidos na gerencia da coisa pública. Trata-se hodiernamente, de importante instrumento auxiliar da Administração Pública, visto proporcionar-lhe informações, avaliações, análises e recomendações relacionadas com as obrigações e objetivos a ela inerentes.

É claro qual é objetivo das Auditorias Internas, porém, as mesmas não podem ser confundidas com os programas de *Compliance* das organizações. Em linhas gerais, podemos identificar que os programas de *Compliance* são as ferramentas que serão utilizadas para realização das auditorias internas, ou seja, falar em *Compliance* não significa falar o mesmo de auditorias. Uma ferramenta completa a outra e vice-versa, mas ambas são distintas em suas funções.

Neste diapasão, a Lei 13.303 de 30 de junho de 2016, a chamada Lei das Estatais, trouxe regras claras a respeito dos procedimentos de auditoria interna e como as empresas públicas devem se comportar neste sentido. Apesar de esta Lei está direcionada especificamente as empresas públicas, ela pode ser analisada também sob a ótica dos órgãos públicos, pois os princípios para os programas de *compliance* e auditoria interna são os mesmos.

A título de verificação pode-se demonstrar esta análise observando o que dispõe o artigo 9º da referida Lei:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário

Esta Lei é um avanço histórico, pois demonstra claramente a necessidade e importância de as empresas públicas trabalharem com identificação prévia de riscos com isso tentar mitigá-los ou afastá-los, reforçando assim a credibilidade da organização junto aos acionistas. Neste mesmo sentido, os órgãos públicos podem também, através de bons programas de *Compliance*, auditorias internas e fortalecimentos das Controladorias Internas, trabalharem como prevenção de riscos para reduzir a margem de erros e assim fortalecer a imagem da administração pública junto à sociedade, efetivando as políticas públicas de forma harmoniosa, transparente e ética.

Outro aspecto importante destacado nesta legislação, é a implementação dos códigos de conduta de integridade, ou seja, pôr em um documento aquilo que se pretende efetivar em relação aos princípios, valores morais e éticos e transparência. Os órgãos públicos podem sem nenhum problema, também adotar tal medida, visando referenciar a forma de condução da gestão dos administradores públicos.

## **6 COMPLIANCE E A LEI 12.846/13**

Diante de todo exposto, é possível entender que o *Compliance* deve ser utilizado pelas empresas e órgãos públicos como ferramenta de controle, amparo e prevenção de riscos, além de claro, verificação de possíveis práticas ilegais e criminosas.

A partir desta legislação, a implementação de programas de *Compliance* se mostra cada vez mais urgente na administração pública, uma vez que, cabe agora a administração pública demonstrar e orientar as empresas privadas que possuem interesse em se relacionar com os órgãos públicos.

A Lei 12.846/13 dispõe sobre a responsabilização das organizações envolvidas em práticas de corrupção com a administração pública. Com o advento desta lei, pode-se afirmar que existe uma mudança no sentido de que a punição ora determinada apenas pelo direito penal, passa a se revelar também no âmbito do direito administrativo, além é claro da punição da Personalidade Jurídica.

Neste diapasão, este arcabouço legal incita cada vez mais que as empresas mantenham bons programas de *Compliance*, pois desta forma, podem mitigar sanções administrativas ou jurídicas. A principal característica desta lei é justamente a punição da Pessoa Jurídica frente a indícios de corrupção com a administração pública.

Neste sentido, foi editado o Decreto Federal 8.420/15, que dispõe sobre a regulamentação da Lei 12.846/13 e deixa mais claro os parâmetros a serem verificados, em casos de responsabilização das Pessoas Jurídicas, caso as mesmas tenham programas de *Compliance*. Para ilustrar esta situação, o artigo 18, inciso V e o Artigo 37, inciso IV do referido Decreto dispõem o seguinte:

Art. 18. Do resultado da soma dos fatores do art. 17 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais do faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos:

(...) V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.

Artigo 37. O acordo de leniência conterà, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre:

(...) IV - a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV. Desta forma, é de suma importância ter mecanismos de controle efetivos e claros para que caso a empresa seja perquirida nos termos da nova lei anticorrupção, poderá ter sua sanção reduzida

Ora, fica claro neste Decreto que ao demonstrar e comprovar os programas efetivos de *Compliance*, as empresa poderão ter suas sanções reduzidas, caso reste confirmado sua participação em atos ilícitos e de corrupção com a administração pública. Em suma, quando uma empresa estiver a ponto de cometer um ato ilícito relacionada às questões econômicas e financeiras, toda a estrutura de *Compliance* deve ser verificada, pois, somente desta forma, as sanções previstas na Lei 12.846/13 poderão ser aplicadas corretamente.

## 7 PROGRAMAS DE COMPLIANCE PARA PREFEITURA “PEQUENAS”

Ao expor sobre programas de *compliance*, governança corporativa, Controladorias Internas e tudo o que remete a regras e leis que tem por objetivo tentar reduzir os riscos e a corrupção, temos que analisar outro ponto de vista importante para que todos os aspectos citados possam ou não ser implementados. Falar de auditorias internas, controles internos e aspectos jurídicos, em especial nos órgãos públicos e, recortando ainda mais a análise, nas prefeituras, é necessário conhecer suas estruturas organizacionais, financeiras e físicas, pois, somente de forma estruturada será possível ter êxito em programas de integridade.

Para ilustrar a situação elencada, vamos ver o que ocorre em Minas Gerais, o estado brasileiro com maior número de cidades e conseqüentemente com maior número de prefeituras e câmaras municipais.

Um artigo publicado pela Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, intitulado “Controle Interno dos Municípios do Estado de Minas Gerais: Uma proposta de Diagnostico de sua efetividade” (Elias, Oliveira e Monteiro, 2016) demonstrou alguns pontos importantes que podem servir de análise e reflexão sobre o ensaio apresentado.

De acordo com os resultados da pesquisa do artigo acima, 79,89% dos municípios mineiros possuem um cenário positivo quanto à regulamentação das competências de Controle Interno. Tal cenário é ponto de partida importante para a formulação de políticas de *compliance* em prefeituras, haja vista que, o Controle Interno é um órgão capaz de ser o guardião dos programas de integridades. Porém, quando o assunto é o acesso irrestrito as informações dos órgãos administrativos, apenas 42,74% têm esta liberdade e, quando se trata da previsão de um sistema de controle Interno, somente 55,98% dos municípios possuem o sistema formalizado e adequado.

O Estado de Minas Gerais possui 853 municípios, segundo dados do IBGE, destes, 96,24% possuem uma população menor que 100 mil habitantes, o que podemos concluir que a maioria das cidades são pequenas e provavelmente disponibilizam de poucos recursos para atividades corriqueiras do dia a dia. A pouca infraestrutura das Controladorias Interna é um fator predominante em cidades sem recursos, haja vista que muitos órgãos sequer possuem um sistema de Controle Interno formalizado e usual. Imaginar que mais de 370 cidades do Estado de Minas Gerais não possui um sistema mínimo de Controle Interno e que quase metade dos Controles Internos sequer tem liberdade de realizar sua atividade principal, que é fiscalizar e para isso necessita de acesso irrestrito a dados e documentos, torna a tarefa de implementação de sistemas de integridade cada vez mais difíceis e distantes em cidades menores.

Em cidades maiores ou capitais, como é o caso de Belo Horizonte, a cultura do *compliance* está se tornando uma ferramenta indispensável para as ações da Controladoria Pública

Interna. Segundo Portaria da CTGM 019/2017, o programa de Integridade foi instituído, objetivando principalmente estimular e criar o comportamento ético, Íntegro e imparcial referente a qualquer ação realizada pelo órgão. Corroborando com o cerne da questão, Belo Horizonte é a uma das maiores capitais de Minas Gerais, e por óbvio possui uma estrutura de Controladoria Interna digna de uma capital, logo, não há como comparar com a cidade de Barra Longa, por exemplo, que possui um Controle Interno ainda em fase de estruturação legal e apenas um servidor para realizar serviços básicos de Controle Interno.

Neste contexto, os programas de integridade são meramente formalidades que sequer farão parte da rotina de uma prefeitura de pequeno porte. Não há como exigir ou ao menos sugerir que tais prefeituras realizem programas de *compliance* onde sequer existe órgão de Controle Interno.

Os programas de integridade são de fato importantíssimos para estabelecer condutas éticas e morais e para aprimorar a estrutura governamental do órgão, porém, primeiro é necessário cumprir as determinações constitucionais e fazer o dever de casa, ou seja, instituir de fato, o Controle Interno, com estrutura organizacional, orçamentária, financeira e capital intelectual, para então, partir para etapas mais avançadas, onde se inclui os programas de integridade.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de *Compliance* são de suma importância para resguardar a Pessoa Jurídica das sanções previstas na Lei Anticorrupção, porém, não basta apenas que a empresa possua apenas programas de fachada ou programas meramente formais, somente para cumprir determinadas legislações ou regras internas. Um programa de *Compliance* que não é efetivo não pode inclusive agravar a situação da empresa em casos que for comprovado sua participação em atos ilícitos.

Neste sentido, as empresas devem, de fato, formalizar, promover e executar os programas de *Compliance* de modo que os mesmos possam ser usados como ferramentas capazes ajudar a evitar ou minimizar os problemas de corrupção dentro das organizações.

No caso dos órgãos públicos tal situação também não deve ser diferente, ou seja, os programas devem não apenas constar em manuais das Controladorias Internas, mas devem existir para que as Pessoas Jurídicas possam, antes de negociarem com o setor público, conhecer os parâmetros e as regras a serem seguidas.

Na administração pública, para que os programas de *Compliance* sejam aplicados, é necessário que exista o fortalecimento das Controladorias Internas, pois se entende que este é o órgão que tem por afinidade delimitar e administrar estes programas. Enquanto não houver, em todas as esferas, a compreensão de que as Controladorias públicas devam ser fortalecidas e estruturadas para

suportar a aplicação da Constituição da República, dificilmente os órgãos públicos conseguirão possuir programas de *Compliance* robustos.

Antes de se falar de programas de integridade para prefeituras (pequenas) é necessário que as mesmas fortaleçam e em alguns casos, criem formalmente os órgãos de Controladorias Internas, estruturando-os de forma de existir a possibilidade mínima de trabalho, aperfeiçoamento das equipes e criando um ambiente propício as funções de Controladoria. Não há que se falar de programas de integridade para prefeituras, enquanto as mesmas não possuírem sistemas fortes de Controle Interno. Somente a partir desta estruturação, será possível pensar nos programas de integridade como ferramentas indispensáveis ao combate a corrupção nos órgãos menores, em especial as prefeituras de pequeno porte.

Por fim, vale ressaltar que a Lei 12.846/13 foi um avanço no sentido de combate a corrupção. O que deve ocorrer daqui para frente é justamente a aplicação do texto legal em relação às Pessoas Jurídicas. Noutro sentido, a efetividade desta lei deve buscar o combate constante da corrupção no país, mantendo o desenvolvimento econômico e sustentável, sem os efeitos corrosivos da corrupção.

## 9 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<[http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_15.09.2015/ind.asp](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_15.09.2015/ind.asp)>. Acesso em: 21 Jun. 2018.

BRASIL. Lei Federal n. 12.846, de 01 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**. Brasília, DF.

BRASIL. Lei Federal n. 13.303, 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**. Brasília, DF.

BRASIL. Decreto Federal n. 8.420, de 18 de março de 2013. **Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências**, Brasília, DF.

BRASIL. Decreto Federal n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**, Brasília, DF.

BRASIL. Portaria CTGM n. 019 de 21 de novembro de 2017. **INSTITUI PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMITÊ DE GESTÃO ESTRATÉGICA E DE INTEGRIDADE DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**, Belo Horizonte, MG.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa A. Manual de Compliance. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**. V. 3, nº 1, julho – dezembro 2016.

ELIAS, Gustavo Terra; OLIVEIRA, Wesley Matheus de; MONTEIRO, Délia Mara Villan. **Revista do TCEMG**. V. 35, nº 1, janeiro – junho 2017.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles externo e interno da administração pública**. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum.

MANZI, Vanessa A. Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1990.

MOURÃO, Licurgo. **Controle Democrático da Administração Pública**. 1ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

WEBER, Max. **A política como vocação**. Ciência e política: duas vocações. 16ª edição. São Paulo. Editora Cultrix, 2000.

ZYMLER, Benjamim. **DIREITO ADMINISTRATIVO E CONTROLE**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

**Submetido em 05.04.2019**

**Aceito em 11.09.2019**