

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS

Camila Lemos de Melo

**FOMENTO À INTEGRIDADE NA GESTÃO LOCAL: UMA NOVA
PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO E
EUROPEU**

Santa Cruz do Sul
2023

Camila Lemos de Melo

**FOMENTO À INTEGRIDADE NA GESTÃO LOCAL: UMA NOVA
PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO E
EUROPEU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany
Co-Orientador: Carlos Abreu Amorim

Santa Cruz do Sul

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Lemos de Melo , Camila

FOMENTO À INTEGRIDADE NA GESTÃO LOCAL: UMA NOVA PERSPECTIVA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO E EUROPEU / Camila
Lemos de Melo . – 2023.

171 f. : il. ; 35 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz
do Sul, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

Coorientação: Prof. Dr. Carlos Abreu Amorim.

1. Administração Pública. 2. Compliance Público. 3. Entes
locais. 4. Gestão de Riscos. 5. Integridade. I. Hermany, Ricardo.
II. Abreu Amorim, Carlos. III. Título.

*“Imaginar que o direito deve ser o mesmo em toda parte é uma concepção tão falsa
como a de submeter todos os doentes ao mesmo tratamento”
Rudolf von Jhering*

Ao meu pai Álvaro André (in memoriam) pelo apoio e amor incondicional em vida.

À minha mãe Glaziela, pelo suporte incondicional nesta trajetória.

AGREDECIMENTOS

Uma dissertação de mestrado nunca é trabalho de uma só pessoa, pois nos bastidores sempre existem mentes e braços que corroboram para a transformação do projeto em realidade. Dessa forma, agradeço:

Ao meu orientador Doutor Ricardo Hermany, não apenas por mostrar os caminhos e pistas a seguir no estudo do Direito Administrativo, mas por todos os ensinamentos compartilhados em nossas orientações e viagens de pesquisa.

Ao meu coorientador Doutor Carlos Eduardo de Abreu Amorim, pela querida recepção nas terras lusitanas, pelas histórias compartilhadas e pelo estímulo do amor à Administração Pública e suas formas de gestão.

À minha mãe, por estar sempre lá, pronta para ouvir e ajudar, nos grandes e pequenos momentos, como só as mães sabem. Ao meu querido irmão, exemplo de persistência e sucesso, por nunca soltar a minha mão, independente da distância e das adversidades.

À memória do meu Pai Álvaro André, a qual permanecerá sempre viva assim como o seu exemplo eternamente será referência na minha vida.

Ao meu marido e companheiro de vida Henrique, por ser o meu maior apoiador, sempre disposto a cuidar de mim, da nossa casa, do nosso cusco Dante e assim, contribuir para concretização desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD – UNISC), professores e funcionários pelos ensinamentos e pela acolhida.

Aos queridos colegas e amigos que compartilharam a jornada do mestrado, o caminho seria mais árduo se não tivesse vocês para dividir os anseios e as glórias da academia jurídica, em especial, aos queridos amigos Clarisse, Dérique, Joana Capela, Letícia, Marcela e Thais pela amizade construída, pelas alegrias e histórias vividas. Vocês são especiais!

RESUMO

A presente dissertação trata dos programas de integridade na Administração Pública Local como instrumento de fomento à cultura de integridade e, conseqüentemente, de combate à corrupção, diante da sua implementação no contexto brasileiro e europeu, nas últimas décadas. O problema de pesquisa da presente dissertação é: a aplicabilidade dos programas de *compliance* na Administração Pública, a partir do pilar gestão de risco de integridade, como um instrumento de boa governança, contribui para o fomento da cultura de integridade e, conseqüentemente, para o combate à corrupção no setor público local do Brasil e da União Europeia? O objetivo geral visa analisar a aplicabilidade dos programas de *compliance* na Administração Pública Local como um instrumento de governança pública, a partir do pilar de gestão de riscos de integridade como contributo para o fomento da cultura de integridade e, para o combate à corrupção no setor público local do Brasil e da União Europeia, a partir de três objetivos específicos. Utilizou-se o método de procedimento monográfico e histórico e o método de abordagem dedutivo. Adotou-se a técnica de pesquisa voltada para a documentação indireta observando o fundamento das legislações existentes e de estudos bibliográficos. O estudo possui como base teórica o pensamento sobre a relevância dos entes locais com Gilberto Bercovici e Antonio Candido Oliveira, além de autores sobre integridade na administração pública como Marcelo Zenkner e Irene Nohara. O tema proposto ajusta-se à linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, da linha de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul e do Programa de Pós-Graduação em Direito da União Europeia, da Universidade do Minho. Como principal resultado, verificou-se a importância do desenvolvimento da cultura da integridade com a gestão de risco de integridade pública, a partir da aplicação de programas de *compliance* público ou integridade pelos entes locais quando a governança, os programas de *compliance* públicos e de integridade, juntamente com a gestão de risco de integridade alinham-se, possuem os mesmos propósitos: fomentar a integridade pública, a transparência, a probidade e a eficácia na gestão dos serviços públicos. Assim, conferem legitimidade ética e jurídica no combate a corrupção ao promover a integridade como uma cultura transformadora da atuação dos gestores públicos locais.

Palavras-chave: Administração Pública Local; Compliance; Gestão de Risco; Integridade Pública.

ABSTRACT

This dissertation deals with integrity programs in Local Public Administration as an instrument to promote the culture of integrity and, consequently, to combat corruption, in view of its implementation in the Brazilian and European context, in recent decades. The research problem of this dissertation is: the applicability of compliance programs in Public Administration, based on the integrity risk management pillar, as an instrument of good governance, contributes to the promotion of a culture of integrity and, consequently, to the combating corruption in the local public sector in Brazil and the European Union? The overall objective is to analyze the applicability of compliance programs in Local Public Administration as a public governance instrument, based on the pillar of integrity risk management as a contribution to fostering a culture of integrity and to combating corruption in the sector. local public in Brazil and the European Union, based on three specific objectives. The monographic and historical procedure method and the deductive approach method were used. The research technique focused on indirect documentation was adopted, observing the basis of existing legislation and bibliographic studies. The study has as a theoretical basis the thought about the relevance of local entities with Gilberto Bercovici and Antonio Candido Oliveira, as well as authors on integrity in public administration such as Marcelo Zenkner and Irene Nohara. The proposed topic fits the line of research Public Policies for Social Inclusion, the line of Concentration in Social Demands and Public Policies of the Graduate Program in Law at the University of Santa Cruz do Sul and the Graduate Program in Law of the European Union, University of Minho. As a main result, the importance of developing a culture of integrity with public integrity risk management was verified, based on the application of public compliance or integrity programs by local entities when governance, public compliance and integrity programs , along with integrity risk management are aligned, have the same purposes: to promote public integrity, transparency, probity and efficiency in the management of public services. Thus, they confer ethical and legal legitimacy in the fight against corruption by promoting integrity as a transforming culture in the performance of local public managers.

Keywords: Local Public Administration; Compliance; Risk management; Public Integrity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2. EMPODERAMENTO DO ESPAÇO LOCAL: A CONTRUÇÃO DE UMA GESTÃO ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA E INTEGRADA.....	17
2.1 A CONSOLIDAÇÃO DO PODER LOCAL COMO ESPAÇO DA REALIZAÇÃO DA POLÍTICA CONCEITUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.2 APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA LOCAL ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA.....	25
2.3 A RELAÇÃO DAS POLÍTICAS DE INTEGRIDADE NA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
2.4 O PODER LOCAL E A INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	
3 PRESSUPOSTOS JURÍDICOS-NORMATIVOS DE FOMENTO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL.....	55
3.1 PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS DE FOMENTO A INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	55
3.2 AS DIRETIVAS EUROPEIAS E SEUS CONTRIBUTOS PARA A GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA.....	61
3.3 SISTEMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E EUROPEIA.....	76
3.4 INTEGRIDADE E OS NOVOS PARADIGMAS DA GESTÃO PÚBLICA.....	83
3. GESTÃO DE RISCOS DE INTEGRIDADE NA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA: UM PILAR DO COMPLIANCE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE MITIGAÇÃO DE ATOS CORRUPTIVOS NA ESFERA ADMINISTRATIVA.....	95
3.1 DESAFIOS DA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA E BRASILEIRA...95	
3.2 A APLICAÇÃO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PERSPECTIVA EUROPEIA E BRASILEIRA.....	104
3.3 GESTÃO DE RISCO DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	117
3.4 PERSPECTIVAS APLICADAS DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA	

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
REFERÊNCIAS.....	143

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação é orientada pela constatação empírica de ingerência Estatal por múltiplos fatores, em específico à corrupção e seus efeitos na administração pública e para sociedade, razão da inquietação que motivou a investigação sobre a aplicação de programas de *Compliance* público anticorrupção como instrumento de governança e de gestão de riscos de integridade na Administração Pública Local no contexto brasileiro e europeu.

A delimitação de conteúdo, temporal e espacial, da presente pesquisa, centrar-se no fomento à integridade na Administração Pública Local a partir do estudo da gestão de risco de integridade presente nos programas de *Compliance* público, com base no marco normativo da Lei Federal nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção brasileira; nos artigos 83º e 325º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), os quais estabelecem o dever de tomar medidas protetivas ao orçamento da EU por esta e por seus Estados-Membros, dentre elas, o combate à corrupção.

No âmbito da administração pública, a governança possui papel extremamente importante para a contribuição de tomadas de decisões mais acertadas dos gestores públicos, bem como, para uma melhor utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, a gestão de riscos na Administração Pública atua como instrumento de controle interno e de governança a qual caracteriza-se como um conjunto de políticas, procedimentos e atividades que a administração adota para gerenciar os seus objetivos, mediante o tratamento de riscos a ela associados.

A prática de atos corruptivos na esfera pública assombra a sociedade e reflete diretamente na credibilidade das instituições públicas, dos gestores públicos e que na medida em que se propaga, enfraquece os institutos democráticos existentes. A busca por instrumentos eficazes de combate à corrupção é incessante e historicamente tem-se o surgimento dos programas de *compliance*. Inicialmente criados nos Estados Unidos e no Reino Unido, para empresas privadas têm se propagado e se adaptado às mais distintas realidades, incluindo a esfera pública.

Dessa forma, entre os sistemas de controle interno, o programa de *compliance* destaca-se como um dos braços do controle interno na medida em que auxilia na segurança de que os colaboradores não violem regras, regulações ou normas aplicáveis além de demonstrar o comprometimento com a ética, transparência e governança corporativa. Assim, os programas de *compliance* públicos atuam como

um instrumento de governança pública que tende a estabelecer, de acordo com a realidade de cada ente público, políticas e diretrizes de gestão com o intuito de fomentar a transparência, probidade e eficácia no serviço público.

Integra a presente análise o problema a ser investigado: a aplicabilidade dos programas de *compliance* na Administração Pública, a partir do pilar gestão de risco de integridade, como um instrumento de boa governança, contribui para o fomento da cultura de integridade e, conseqüentemente, para o combate à corrupção na Administração Pública Local do Brasil e da União Europeia?

A hipótese levantada foi que os programas de *compliance* público no Brasil e na União Europeia são um instrumento jurídico que embora não tenha condão para evitar retrocessos sociais, confere legitimidade ética e jurídica no combate à corrupção ao fomentar a integridade como uma cultura transformadora da atuação da administração pública frente aos cidadãos.

A partir deste ideal, com enfoque nos princípios administrativos da boa administração e da boa governança, tem-se como objetivo geral da presente dissertação: analisar a aplicabilidade dos programas de *compliance* na Administração Pública local como um instrumento de governança pública, a partir do pilar de gestão de riscos de integridade como contributo para o fomento da cultura de integridade e para o combate à corrupção no setor público local do Brasil e da União Europeia.

Os objetivos específicos concentram-se em: a) descrever aspectos históricos importantes relativos à consolidação do poder local no Brasil e na União Europeia, bem como, a relação da integridade com o poder local sob a ótica do princípio da boa administração pública; b) apresentar os principais pressupostos jurídicos-normativos de fomento à integridade na Administração Pública Local por meio dos marcos normativos basilares de estímulo à integridade na administração pública brasileira e europeia de contributo para a boa governança administrativa, e os reflexos das estruturas de gerenciamento de riscos de integridade na administração pública brasileira e europeia c) discorrer sobre o instituto dos Programas de Integridade Pública na perspectiva brasileira e europeia e discutir as possibilidades de aplicação destes programas na gestão pública local como um instrumento de fomento à cultura da integridade na esfera administrativa.

Adotou-se o método de procedimento monográfico e histórico, pois verifica-se como a evolução da legislação contribuiu para o estímulo das técnicas de *compliance* no âmbito da Administração Pública. O método de abordagem utilizado na realização

do estudo é o método dedutivo pois parte-se de uma premissa geral – os programas de integridade na administração pública – para uma premissa específica – a aplicação dos programas de integridade pública em entes locais no âmbito do Brasil e da União Europeia, como instrumento de fomento à cultura de integridade. As técnicas de pesquisa adotadas voltam-se à documentação indireta, bibliográficas e as documentais, com consulta de livros, artigos, periódicos e teses.

Justifica-se a escolha do tema a ser abordado no presente trabalho, devido à relevância das técnicas de boa governança como forma de integração do ordenamento jurídico brasileiro nas atividades práticas do setor público e de combate a corrupção. Desta forma, primordial o entendimento dos mecanismos de integridade na esfera pública local como ferramenta de promoção da cultura da integridade e anticorrupção na esfera pública, principalmente em âmbito local.

Trata-se de um estudo incipiente, diante da alteração do cenário mundial ao que tange às práticas de integridade e combate à corrupção, estabelecendo a possibilidade de constituição dos programas de integridade na Administração Pública Local como um instrumento de gestão e prática de boa governança, capaz auxiliar na prevenção, detecção e mitigação os principais riscos de corrupção no setor público local do Brasil e da União Europeia.

A relevância da investigação aqui empreendida revela-se se a partir dos danos que a corrupção gera para a sociedade, em distintas dimensões, principalmente no campo da gestão políticas por afetar os menos favorecidos economicamente. Portanto, a corrupção pode ser considerada como um fator de desigualdade social e, conseqüentemente, de deslegitimação da democracia. No que tange a isso, a aplicação dos programas de integridade, uma vez empregados na Administração Pública, com foco nos entes locais, pode contribuir para disseminação da cultura de integridade e reduzir os índices de corrupção através da gestão de risco de integridade pelos entes públicos.

Nesse sentido, a pesquisa da *Global Shapers Annual Survey* de 2020 (GLOBAL SHAPER ANNUAL SURVEY, 2020) prevê que além dos confrontos econômicos e da polarização da política, o descontentamento dos cidadãos endureceu com sistemas que falharam em promover o avanço de políticas de melhoria, como as práticas anticorruptivas. A desaprovação como os governos estão abordando questões econômicas e sociais profundas provocou protestos em todo o mundo, potencialmente enfraquecendo a capacidade dos governos de tomar medidas decisivas. E, sem

estabilidade econômica e social, os países podem não ter os recursos financeiros, margem fiscal, capital político ou apoio social necessários para enfrentar os principais riscos globais.

No Brasil a corrupção foi eleita como um dos principais problemas do país, conforme pesquisa do Instituto Atlas. No mundo, o custo estimado da corrupção perfaz o equivalente de 5% do PIB global conforme dados do FMI e da ONU, correspondendo à 6,5 trilhões de dólares, ou seja, quase cinco vezes o valor produzido no Brasil no ano de 2020. De acordo com o último ranking de transparência internacional que mede a percepção da corrupção com a aplicação de notas de 0 a 100, o Brasil nunca ultrapassou o índice de 50 pontos e, ultimamente, vem perdendo posições, com atualmente 38 pontos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONA, 2022)

Assim sendo, a aplicação de programas de integridade pública como possíveis instrumentos de combate à corrupção na Administração Pública Local é fundamental para preservar o Estado de Direito e manter a confiança dos cidadãos nas instituições públicas ao disseminar a cultura de integridade. Cabe à gestão de risco de integridade, dentro dos programas de *compliance* públicos, auxiliar na estratégia de estimular a integridade e combater a corrupção, de viável adoção na Brasil e na União Europeia, como será problematizado ao longo deste trabalho.

Tendo em vista que o cenário mundial vem sofrendo diversas alterações ao que tange às práticas de integridade e combate à corrupção, considera-se a crise política e institucional vivenciada pelo Brasil na última década devido à exposição de fraudes e atos lesivos ao erário público, de suma relevância a compreensão dos mecanismos de *compliance* capazes de fomentar a integridade na Administração Pública, bem como, as iniciativas da União Europeia e de seus Estados-Membros pois de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção de 2021 (IPC) tem-se que os Estados-Membros da UE continuam a incluir-se no grupo com melhores resultados a nível mundial. Dez Estados-Membros estão entre os vinte países considerados como os menos corruptos do mundo. Seis Estados-Membros (Dinamarca, Finlândia, Suécia, Países Baixos, Alemanha e Luxemburgo) registam uma pontuação acima de 80/100 no índice, ao passo que cinco outros (Áustria, Bélgica, Estónia, Irlanda e França) registam uma pontuação acima de 71/100 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONA, 2022). Alguns Estados-Membros, embora permaneçam abaixo da média da UE (63/100), melhoraram as suas pontuações nos últimos cinco anos (Espanha, Itália e

Grécia). Noutros verificou-se uma deterioração significativa dos níveis de percepção da corrupção (Polónia, Malta e Hungria) (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONA, 2021).

Dessa forma, considerando as vertentes corruptivas introduzidas no Estado é preciso conjecturar formas de combate efetivo a tais práticas, e, observa-se a priori que a aplicação dos programas de integridade como instrumento de gestão pública e de boa governança seja um meio eficaz de combate à corrupção atual e à crise de governança presente na Administração Pública, com enfoque na aplicação na esfera local, pois atuam como aguilhoamento da integridade.

O presente trabalho tem como objeto de estudo a análise não exaustiva das estratégias preventivas atualmente usadas no contexto brasileiro e europeu, nomeadamente, as que se fundamentam em um sistema de *compliance* como técnica de governança pública, através da gestão de riscos de integridade, com o fim de demonstrar que é a estratégia que tem adquirido maior importância no fomento à cultura de integridade e na agenda política no combate à corrupção.

A temática mostra-se ajustada à linha de pesquisa em Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, pois trata-se sobre a aplicação dos programas de *compliance* como mecanismo de governança pública e gestão de risco de integridade na Administração Pública Local. O trabalho também se conecta à linha de pesquisa em Direito da União Europeia da Universidade do Minho, pois discorrerá sobre a perspectiva do empoderamento do espaço local baseado nas aproximações teóricas e práticas de descentralização e de autonomia do espaço local entre Brasil e União Europeia.

A implementação da gestão de riscos na Administração Pública, como instrumento de governança pública, é considerada como política pública de fomento à probidade e de manutenção do erário público. Nesse sentido, vislumbra-se que o instituto do *compliance* público é compreendido como um instrumento de governança capaz de mitigar os principais riscos que afetam a gestão pública, enquadrando-se na linha pesquisa dos respectivos programas.

Constata-se que a temática apresentada se relaciona diretamente com a área de pesquisa do professor orientador, Pós Doutor Ricardo Hermany devido às suas pesquisas em gestão local e políticas públicas, e ao co-orientador Dr. Carlos Eduardo de Abreu Amorin, da Universidade do Minho de Portugal em decorrência do seu vasto conhecimento em Direito da União Europeia e Direito Administrativos, os quais

aceitaram o desafio de averiguar a abordagem desta nova temática jurídica no âmbito da Administração Pública Local.

O estudo possui como base teórica o pensamento sobre a relevância dos entes locais de Gilberto Bercovici e Antonio Candido de Oliveira, além de autores sobre integridade na administração pública como Marcelo Zenkner e Irene Nohara.

O primeiro capítulo trata da análise histórica de consolidação do poder local na cultura política ocidental, tendo em vista a relevância dos entes locais na concretização do Estado Democrático de Direito. Far-se-á uma análise sobre as aproximações teóricas e práticas da descentralização e da autonomia local entre o Brasil e a União Europeia e a relação entre as políticas de integridade e o poder local sob a ótica do princípio da boa administração pública.

No segundo capítulo explanar-se-á sobre os principais pressupostos jurídicos-normativos de fomento à integridade na Administração Pública Local através dos principais marcos normativos de estímulo a integridade na administração pública brasileira e as diretivas europeias de contributo para a boa governança administrativa. Demonstrar-se-á as principais estruturas de gerenciamento de riscos e seus reflexos na administração pública brasileira e europeia, a sua função no combate à corrupção e os possíveis reflexos na administração pública brasileira e europeia

O terceiro capítulo concentra-se no estudo do instituto dos Programas de Integridade Pública na perspectiva Brasileira e Europeia e nas possibilidades de aplicação deste programa na gestão pública local como um instrumento fomento à cultura de integridade e, conseqüentemente, de combate à corrupção, na esfera administrativa. Amainado tal prelúdio, pretende-se a constatação das principais estruturas de gerenciamento de riscos e seus reflexos na administração pública brasileira e europeia, a sua função no combate à corrupção e os possíveis reflexos na transformação da cultura da administração pública brasileira e europeia.

Por fim, apresenta-se as considerações finais do trabalho, quando a governança, os programas de *compliance* públicos e de integridade, juntamente com a gestão de risco de integridade alinham-se, pois possuem os mesmos propósitos: fomentar a integridade pública, a transparência, a probidade e a eficácia na gestão dos serviços públicos. Assim, conferem legitimidade ética e jurídica no combate a corrupção ao promover a integridade como uma cultura transformadora da atuação dos gestores públicos locais.

2 EMPODERAMENTO DO ESPAÇO LOCAL: A CONSTRUÇÃO DE UMA GESTÃO ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA E ÍNTEGRA

O espaço local, nomeadamente chamados de municípios ou de entes locais, é o primeiro contato próximo dos cidadãos com a gestão pública. Por esta razão, possui grande importância ao Estado Democrático de Direito em virtude da sua atuação embrionária da organização política, social, de produção e garantia de direitos, pois o surgimento dos entes locais decorre da força natural e necessária das cidades para a boa manutenção da convivência entre cidadãos e os gestores públicos.

Portanto, importa aqui trazer um delineado da estrutura histórica de consolidação do poder local na cultura política ocidental, tendo em vista a relevância dos entes locais na concretização do Estado Democrático de Direito. Sem ambição de esmiuçar o processo histórico de surgimento dos estes locais, busca-se apenas situar o surgimento e a função dos espaços locais no tempo e no espaço.

A partir do conceito e da estruturação dos entes locais realiza-se uma análise sobre as aproximações teóricas e práticas da descentralização e da autonomia local entre o Brasil e a União Europeia, devido a sua importância para implementação dos programas de integridade e na disseminação da cultura da integridade. Nesse contexto, ao final deste capítulo, analisa-se a relação entre as políticas de integridade e o poder local sob a ótica do princípio da boa administração pública.

2.1 CONSOLIDAÇÃO DO PODER LOCAL COMO ESPAÇO DA REALIZAÇÃO DA POLÍTICA CONCEITUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O espaço local é o nível institucional mais próximo do cidadão. O surgimento das cidades originou, naturalmente, o poder político local em razão da necessidade de um comando, de uma gestão criadora do governo local, cujo papel de concentração do poder político contribuiu na formação do Estado Moderno (MUNFORD, 1998, p. 263). Com o Absolutismo, inverteu-se o poder que, até então, se centrava nas cidades e passou para o Estado, nas mãos dos monarcas, substituindo a reverência às cidades pela divindade dos monarcas.

O surgimento do Império Romano procede do poder local de Roma que se espalhou pela Europa com a conquista e com a construção de novas cidades aliadas ao Império que ganhavam privilégios e autonomia relativa, com a concessão de um

título chamado de *múnus eris*. Esses privilégios consistiam em atividades como, por exemplo: praticar o comércio, escolher seus representantes, manter a vida civil, “no pensamento grego e romano não se encontra noção autônoma de sociedade fora da *polis* ou da *civitas*. A cidade antiga não era constituída por uma sociedade civil que devesse ser governada como coisa distinta do Estado” (MIRANDA, 2002, P. 171). Contudo, com o excesso de centralização do poder em Roma, degradou-se a função das cidades no papel de cooperação entre Estado e seu povo.

A ascensão da burguesia fortificou o poder das cidades; em razão da necessidade de divisão do poder, contribuiu-se para a proximidade entre a população e o Estado e para o estímulo à necessidade do povo em um Estado. Desconsiderar a influência das cidades na consolidação do Estado Moderno seria imaginar o Direito antes do nascimento do homem (RECH, 2000). Nesse sentido, Paula Bonavides (1996, p. 140) argumenta que:

A Cidade-Estado era diferente do Estado nacional contemporâneo; mas diferente apenas pela circunstância de ser uma forma mais vital e intensa da mesma coisa. Nela, podia o indivíduo, com mais clareza e desembaraço, supor-se parte integrante do Estado, visto que as dimensões deste o permitiam e o seu sistema primário de governo animava tal suposição. Estudando o Estado-Cidade, estudamos, na verdade, o ideal dos Estados modernos, algo que é tanto de ontem como de hoje, por ser essencialmente de sempre.

No continente europeu, a democracia local surge na luta contra a centralização do Estado, como herança do Absolutismo e da centralização de Napoleão Bonaparte, subsequente à Revolução Francesa. A democracia rege-se pela vontade de uma maioria, mas deve-se evitar a tirania da vontade das majorias (OLIVEIRA, 2021). Nesse sentido, para António Cândido de Oliveira (2021, p. 4), o município surgiu como “um meio de colocar um travão a esse perigo, formando um poder intermédio entre o Estado e o cidadão”.

O liberalismo europeu do século XIX apregoou direitos fundamentais para os cidadãos nas Constituições estatais e organizou a separação de poderes de forma horizontal, cabendo ao cidadão o poder de eleger o parlamento que atuava na administração local; os entes locais passaram a ter direito de administrar assuntos de interesse local, por meio de seus representantes. É possível traduzir a democracia municipal como a que ocorre por intermédio de “eleições livres por sufrágio universal, direto e secreto de uma assembleia deliberativa representativa dos Municípios” (OLIVEIRA, 2017, p. 213-214.).

Assim, tem-se que o surgimento dos Municípios decorre da força natural das cidades em razão da necessidade de convivência entre cidadãos e governos. O natural fortalecimento do poder político local pode ser visto pela ótica do favorecimento das decisões locais para a comunidade no desenvolvimento local, e não como um mero processo de interesse de poder. As cidades são os embriões da organização política, social, de produção de bens e garantia de direitos, afetando diretamente a qualidade de vida de seus cidadãos, possuindo grandioso papel no contexto da organização do Estado, pois “é com base no interesse comum que a sociedade deve governar e ser governada” (ROUSSEAU, 1996, p. 33).

O municipalismo democrático foi extremamente importante, pois passou a assegurar um conjunto de elementos que passaram a dar autonomia para as entidades locais, tais como: atribuições e conferências atribuídas, no âmbito da centralização e da subsidiariedade, conferiram poder de decisão sobre assuntos de interesse das populações dos Municípios; autonomia financeira para possuir e gerir seus ativos; liberdade de escolha da gestão municipal; direito à livre associação entre Municípios; controle dos Municípios pelo governo passa a ser restrito para questões de legalidade, e não mais de mérito, dentre outros (ROUSSEAU, 1996, p. 214).

Com a Carta Europeia da Autonomia Local, de 1985, em vigor em quase todos os países europeus, reconheceu-se o princípio da autonomia local nas legislações internas e nas Constituições, quando possível, bem como foram transcritos os elementos supramencionados. Em seu artigo 2º, conceitua-se autonomia local como “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”. Nesse aspecto, Oliveira (2012) destaca que a Carta menciona não apenas o direito das autarquias locais a gerir os assuntos de seu interesse, mas, além disso, a capacidade efetiva que estes entes possuem na resolução de suas demandas.

Quando o artigo 2º da Carta Europeia trata dos assuntos de “interesse das respectivas populações”, deve-se compreendê-lo como o interesse que pode ser bem gerido pelas entidades locais no âmbito do princípio da subsidiariedade (OLIVEIRA, 2012, p. 71). Segundo o artigo 3º da Carta Europeia da Autonomia Local:

Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte

importante dos assuntos públicos. 2. O direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação directa dos cidadãos permitida por lei.

A Carta protagoniza o único instrumento multilateral com a determinação dos princípios fundamentais de um governo local democrático. Para Oliveira e Maia (2016, p. 37-38), a confirmação da existência de um poder local depende dos seguintes elementos: eleições, comunidades locais com órgãos eleitos; competência, atribuição de competências para tratar de assuntos locais; pessoal, pessoas qualificadas para desempenhar suas atividades; finanças, recursos financeiros independentes do governo; controle, controlar a atuação dos entes locais pelo governo ou por outros órgãos, limitada a legalidade.

O exercício do poder local pertence aos seus cidadãos. A democracia local não se restringe a uma comunidade pequena, pelo contrário: quando menor a comunidade, menos é a expressão de democracia na esfera local. Só há manifestação da democracia local quando os cidadãos são chamados para resolver problemas relevantes de comunidades extensas e populosas, dentro do princípio da subsidiariedade (OLIVEIRA, 2021, p. 4.).

A complexa formação de competências da União Europeia é constituída por competências nacionais próprias, competências nacionais comuns e as exclusivamente supranacionais. Segundo Emerson Gabardo (2009, p. 221), a aplicação do princípio da subsidiariedade no direito comunitário

[...] recusa sua aplicação nas matérias em que há atribuição exclusiva à União, podendo ser identificado apenas em dois momentos: 1º) durante o processo constituinte, em que é tomado como diretriz política que condiciona o próprio modelo de repartição de competências; 2º) como efetiva norma jurídica que determina o exercício das atribuições já distribuídas.

Nesse sentido, o papel do princípio da subsidiariedade na Administração Pública Local decorre da descentralização do poder político como meio de concretização do empoderamento da sociedade civil. Assim, o princípio da subsidiariedade fomenta a proximidade dos cidadãos com os agentes administrativos locais, uma vez que o espaço público local deve ser visto como o primeiro espaço de participação e de controle dos cidadãos diante da Administração Pública (CRUZ; BODNAR, 2010).

Já a atual Constituição, na forma de Estado Democrático Brasileiro, é federalista. O modelo de Estado Federal originou-se nos Estados Unidos, na Filadélfia, em 1787, com a consagração da Constituição dos Estados Unidos da América com a finalidade de garantir a unidade norte-americana e reconhecer a autonomia das treze ex-colônias britânicas. O texto constitucional descentralizou o poder político em Federal e Estatal (deixando de lado os Municípios, neste primeiro momento), sem determinar superioridade de uma esfera em relação a outra, mas com a determinação da prevalência federal em algumas circunstâncias (BERCOVITCH, 2004).

Os norte-americanos deram surgimento ao federalismo dualista, justificado no Estado Liberal com a necessidade de redução da intervenção estatal e como complemento ao liberalismo do *laissez-faire* para evitar a intervenção do Estado na economia. Contudo, durante o governo de Franklin Roosevelt, em razão da crise de 1930, ocorreu uma ruptura do federalismo dualista – rígido na separação dos Poderes, para preponderância federal e maior cooperação entre as esferas de governo (BERCOVITCH, 2004).

Por conta da necessidade de intervenção do Estado nas relações entre União-Estados, originaram-se tendências de políticas públicas as quais seriam vistas no decorrer da história. Com o *New Deal*, os Estados “perderam a capacidade de solucionar, isoladamente, os principais problemas econômicos-sociais de suas populações, ao mesmo tempo em que a União construiu e consolidou um vasto e poderoso aparelho administrativo federal” (BERCOVITCH, 2004, p. 21). Tais fatos deram origem, então, ao federalismo cooperativo, que enfatiza a cooperação e a coordenação entre a União e os Estados.

No Brasil, o federalismo instalou-se, de forma outorgada, com a Proclamação da República de 1889, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, baseado nos moldes do federalismo dualista clássico, praticamente sem cooperação entre União e Estados. O auxílio da União só ocorreria em casos de calamidade pública, desde que o Estado demonstrasse o exaurimento de seus recursos para a calamidade em comento (BERCOVITCH, 2004, p. 31). Foi apenas com a inovadora Constituição Federal de 1988 que Municípios passaram a ser tratados como entes federados, com competências próprias e autonomia para legislar sobre competências no âmbito local. Assim, o federalismo brasileiro caracteriza-se por um

[...] Estado centralizado, dividido em regiões e, por meio de processo articulado pelo poder central, transformou-se em uma federação, ou seja, o pacto federativo foi decorrência de uma decisão unívoca não sendo efetivamente construído por suas bases territoriais. Essa característica histórica refletiu e impactou o modelo de distribuição de competências, afetando, ainda hoje, a autonomia dos Entes mais próximos do cidadão, quais sejam, os Municípios (OLIVEIRA; HERMANY, 2017, p. 41).

Portanto, o federalismo brasileiro é conhecido por sua estrutura *sui generis*, divergente da tradição dualista (União e Estados), previsto na Constituição Federal como cláusula pétrea de união entre os membros por um pacto com hierarquia, respeitando a autonomia das unidades federativas, subordinadas a suas atribuições constitucionais (PONÇONI, 2021, p. 87).

A autonomia dos municípios brasileiros perpassa os pressupostos formais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, uma vez que passam a conferir competência legislativa para os assuntos de interesse local e para criação de sua própria lei orgânica; é chamada de “autonomia de meios”, tendo em vista sua “estruturação articulada com a sociedade local, suas próprias políticas públicas, desafio que se potencializa nos pequenos Municípios, realidade da grande maioria dos Entes locais no Brasil” (OLIVEIRA; HERMANY, 2017, p. 49).

Nesse sentido, é imperioso, para a compreensão do princípio da subsidiariedade, saber que este não nasceu de uma teoria jurídica, devendo ser visto como uma noção jurídica subsidiária, ou seja: na esfera federativa, deve-se prezar pela conservação da repartição de competências, vinculando-se à organização da sociedade e atuando como uma garantia contra a arbitrariedade (BARACHO, 1996, P. 31).

Tem-se, então, que o Município, na condição de ente federativo brasileiro, possui as suas competências delineadas dentro de seu território. Assim, em que pese o princípio da subsidiariedade traduza a ideia da preferência à unidade social menor em face da maior, quanto se fala na competência municipal no caso da suplementação da legislação federal e estadual, aquela permanece indefinida (BARACHO, 1996).

O fortalecimento das competências locais potencializa a atuação das autoridades dirigentes e democráticas, facilitando e fazendo com que cheguem para todos os cantos do Brasil, por intermédio das gestões dos poderes locais. Nessa senda, ao atribuir competência para um poder local, há um fortalecimento da Constituição dirigente, pois, por meio do reconhecimento do poder local, há um

empoderamento das normativas constitucionais e, conseqüentemente, o fortalecimento da República (HERMANY, 2007).

O poder local na Constituição brasileira traz a possibilidade de autorregulamentação democrática e maior chance de controle das decisões públicas da sociedade em seu núcleo especializado e específico. O Federalismo brasileiro, ao possibilitar a descentralização do poder, mediante a fragmentação da estrutura de gestão social entre os entes federativos, principalmente, no que tange ao poder local dos Municípios, possibilitou a autonomia das unidades federativas via competências atribuídas pela Constituição federal brasileira.

Muito da realização do poder local decorre do princípio da subsidiariedade que, ao contrário das formas autoritárias e totalitárias, considera a complexidade da sociedade em razão da diversidade das pessoas em interesse, pensamento, aspirações, estilo de vida, dentre outros. De outro modo, a sociedade moderna não aguenta um sistema administrativo supercarregado e desorganizado (BARACHO, 1996). Afirma Gilberto Bercovici (2020)

[...] o tal “princípio da subsidiariedade” nada mais é que a preponderância do setor privado. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só a substituindo excepcionalmente. A atuação do Estado seria a exceção, não a regra.

Convém ressaltar a perspectiva horizontal do princípio da subsidiariedade, conforme Margarida Martins (2003), que viabiliza a transferência do poder decisório do Estado para indivíduos e/ou instituições da sociedade como forma de empoderamento, pois sua lógica diz respeito às relações entre a sociedade e o Estado. Nessa lógica, o Estado subsidiário somente irá atuar nos casos em que os indivíduos e a sociedade não consigam realizar por si só. Ou seja, a vertente horizontal do princípio da subsidiariedade, na visão da autora, reforça o senso de responsabilidade cidadã por seus atos na busca de um Estado de Bem-estar Social, em que a intervenção estatal apenas ocorrerá diante da impossibilidade de solução individual resultar em prejuízo ao bem comum.

Para tanto, a subsidiariedade valoriza o espaço local, solidifica sua autonomia e destina recursos públicos compatíveis, bem como democratiza decisões públicas, uma vez que se baseia na igualdade entre os cidadãos. Ademais, mediante o controle social da gestão pública, enfrentam-se as pretensões oligárquicas, tratando-se de aliar inovação social, abdicar da letargia política em que se está envolto com a conseqüente

inovação institucional, mediante implementação de instrumentos que facilitem a gestão pública compartilhada (HERMANY; GIACCOBO, 2014).

Portanto, entende-se que as políticas públicas locais devem se diferenciar das políticas aplicadas no âmbito nacional, tendo em vista as peculiaridades de cada Município. Articula-se a subsidiariedade com análise da governança pública como um instrumento de boa administração para, então, compreender o papel da gestão de riscos nas esferas locais brasileiras, tendo em vista a atuação do princípio da subsidiariedade na valorização da sociedade local e a potencialização da governança e da boa Administração Pública.

Ao contrário do princípio da subsidiariedade, que pode ser usado para conter ou para restringir a intervenção do Estado, o princípio da boa administração surge como orientação ao Poder Público com o intuito de garantir a eficiência da Administração diante das necessidades de interesse público (MELLO, 2008). O direito fundamental à boa administração, além de uma administração proba, inclui uma administração com critérios de conveniência, oportunidade e equidade (PEREZ FILHO, 2019).

A evolução histórica do Direito Administrativo tornou o cidadão mais exigente dentro das esferas decisórias da Administração Pública e arrefeceu a acepção tradicional de poder, representada pela relação vertical-impositiva do Estado com seus indivíduos, para uma abordagem menos autoritária, mais inclusiva, com notável horizontalidade na relação Estado-indivíduo (PEREZ FILHO, 2019). Com a globalização e o progresso social, evoluiu-se a boa administração para uma tutela dos direitos dos cidadãos, tornando a governança o elo entre as atividades política e administrativa, com reflexos nos direitos dos cidadãos. Dessa maneira, verificar-se que o princípio da subsidiariedade, além de valorizar a sociedade local, potencializa e boa Administração Pública e a governança administrativa.

2.2 APROXIMAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA LOCAL ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

Para melhor compreensão das aproximações teóricas e práticas de descentralização e de autonomia local entre Brasil e a União Europeia, far-se-á, brevemente, a distinção da formação estatal destes. O Brasil é um Estado Federal com organização jurídica complexa que “repousa na superposição, porque um poder

novo e distinto, o poder federal, surge acima dos poderes políticos dos Estados nela integrantes: os Estados Federados” (MIRANDA, 2002, p. 306). Os Estados Federais baseiam-se em estruturas de sobreposição, pois os cidadãos sujeitam-se à Constituição Federal e ao Estado Federado. Já a União Europeia é considerada, como forma de Estado, como uma confederação de Estados em virtude da sua origem, de pactos federativos (MIRANDA, 2002, p. 306-307).

O estudo do sistema jurídico europeu cabe ao Direito Comunitário Europeu e é formado por Tratados Internacionais, Regulamentos e Diretivas, em uma estrutura piramidal que pauta a ordem jurídica europeia dotada de “instituições próprias; processos tendentes a emitir e interpretar normas europeias; de mecanismos tendentes a emitir e interpretar normas europeias” (SILVEIRA, 2011, p. 28). Portanto, a União Europeia funciona como uma União de Direitos, ou seja: “o exercício do poder público da União submete-se ao direito da mesma maneira que o exercício do poder público também se submete ao direito” (SILVEIRA, 2011, p. 28).

A integração do Direito Europeu iniciou-se em razão do Direito Econômico, mas produz efeitos no Direito Administrativo e nas Administrações Públicas nacionais enquanto comunidades criadas em uma “atmosfera administrativa”. Dessa maneira, os tribunais nacionais e as administrações nacionais passaram a ter participação enquanto “administrações funcionalmente europeias”, e os entes nacionais continuam com sua função nacional na origem. Contudo, em virtude do compromisso de cooperação firmado pelos Estados-membros, comprometem-se a garantir a efetividade do ordenamento jurídico europeu e o principal “motor de desdobramento funcional da integração europeia” está no Tribunal de Justiça da União Europeia em virtude da sua função de garantia da efetividade do Direito Europeu (FERNANDES, 2010, p. 407). Para Oliveira (2005, p. 18), a descentralização da autonomia local limita o poder central, além de dar atenção para outros centros de poder locais e, assim, acentua o papel da participação dos cidadãos na administração de assuntos atinentes a suas comunidades locais.

Em que pese atuem em modelos distintos, tanto o Brasil quanto a União Europeia, consagram o Estado Democrático de Direito como valor fundamental a ser respeitado, “composto por duas vertentes, a legalidade, qualificada na expressão do direito, e legitimidade, indicada na expressão Estado Democrático de Direito” (PONÇONI, 2021, p. 87). Com fundamento nesse conceito, o Direito Administrativo apresenta-se como expressão de democracia, formal e material.

Conforme Irene Nohara (2017, p. 7), a Administração Pública brasileira, no sentido objetivo, material ou funcional, é formada por órgãos e/ou entidades organizadas em departamentos, como uma atividade concreta e imediata desenvolvida pelo Estado em prol dos interesses coletivos. Ainda conforme a autora, no sentido subjetivo, forma-se pelo conjunto de órgãos ou pessoas jurídicas para o exercício da função administrativa do Estado, atribuída por lei. Em sentido amplo, inclui a função política, de formulação de diretrizes governamentais; em sentido estrito, ocorre a exclusão da função política, também chamada de “gestão pública”.

Portanto, cabe ao Direito Administrativo a compreensão das normas reguladoras de sua estrutura e disciplina interna, como também a relação destes elementos com “os sujeitos de direito no exercício de seus poderes e no cumprimento de seus deveres legais para com os administrados” (MIRANDA, 2002, p. 7). No âmbito da UE, as decisões administrativas dos Estados produzem efeito extraterritorial, configurando o que se chama de “ato administrativo transnacional”, ou seja, decisões tomadas em esferas nacionais passam a produzir efeitos além de suas fronteiras.

O conceito de ato administrativo transnacional, segundo Piçarra compreende-se pelo “ato praticado pela competente autoridade nacional, também produz efeitos jurídicos no território dos restantes Estados-Membros, por determinação da própria União Europeia (UE) (PIÇARRA, 2010). Assim sendo, a transnacionalidade dos atos administrativos decorre do princípio da cooperação legal, tendo em vista a influência do direito local no Direito Europeu. Segundo esse princípio, há dever de moderação recíproca entre os Estados-Membros, bem como dever de abstenção de iniciativas que causem prejuízos aos interesses conjuntos ou a um ou mais entes do processo integrativo (FERNANDES, 2010, p. 418).

A origem histórica do Direito Administrativo parte da separação da jurisdição administrativa da jurisdição civil e, ao falar de Direito Administrativo na União Europeia, tem-se a adequação das administrações públicas nacionais ao direito da União. Ou seja, o direito público europeu decorre de um diálogo determinado pelo movimento de integração de construção de uma Administração Pública europeia e da configuração de um ordenamento jurídico europeu que, por meio de movimentos inter-relacionais de complementação, aproximam os ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-Membros (GRANDO, 2013). A especificidade do sistema administrativo europeu reside na:

coexistência de dois sistemas jurídicos paralelos e autônomos – o europeu e os nacionais – mas independentes, pois os níveis de decisão de actuação administrativa se encontram entre si orgânica e funcionalmente articulados na prossecução dos objetivos comuns e acabam envolvidos em um processo de contaminação dinâmica que permite afirmar a complexidade da função administrativa europeia (FERNANDES, 2010, p. 404).

O Conselho Europeu é uma organização fundada em 1949 por dez Estados europeus, com a finalidade de criar um espaço jurídico comum assente nos direitos fundamentais e na democracia. Em 1985, esse conselho elaborou a Carta Europeia da Autonomia Local, tendo em vista que a “organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” (OLIVEIRA, 2012, p. 43).

O Direito Administrativo da União Europeia mescla a atuação de instituições, órgãos e organismos da EU, tendo a Comissão o papel de autoridade administrativa em matéria de aplicação e execução do Direito Europeu, com a coadministração do Direito Administrativo nacional para atuação conjunta em prol dos interesses públicos europeus (FERNANDES, 2010). Essa sistemática criou um processo de “contaminação recíproca” dos sistemas administrativos nacionais e europeus (DUARTE, 2008).

O conceito de autonomia, definido no artigo 3º da Carta Europeia (COUNCIL OF EUROPE, 2021), compreende-se pelo “direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”. Ademais, Oliveira (2012, p. 70) vislumbra a importância dos entes locais em virtude de sua circunscrição administrativa, pois permite à sua população, por meio dos órgãos representativos, efetivar o exercício dos poderes que lhe são atribuídos.

Assim, o conceito de autonomia local aproxima-se da concepção de descentralização territorial, mas, especialmente, pode ser um sinônimo de democracia local (OLIVEIRA, 2012, p. 71). As principais aproximações entre o modelo brasileiro e o europeu de descentralização e autonomia local estão presentes nos seguintes itens:

a. Órgãos eleitos

Para haver autonomia municipal, é preciso eleger os órgãos internos pelos cidadãos residentes. Os residentes elegem o representante de sua confiança, e cabe aos órgãos colegiais (assembleias) a representação dos cidadãos que deliberam

sobre as principais definições, como a aprovação do orçamento, o exercício do poder normativo, dentre outros. No Brasil, ocorrem eleições dos Prefeitos (chefes do Poder Executivo municipal) a cada quatro anos. Na Europa, também existem Estados-membros que, assim como o Brasil, elegem diretamente o chefe do Executivo municipal (Portugal), enquanto, em outros, a assembleia representativa dos cidadãos irá eleger o órgão executivo (França e Espanha) (OLIVEIRA, 2012, p. 73).

b. poder regulamentar

Ao contrário do Brasil, na Europa não há Poder Legislativo municipal para assuntos de interesse local, mas existe um poder regulamentar, inferior a uma lei, que manifesta a autonomia normativa local uma vez que não pode o legislador nacional invadir a esfera dos assuntos próprios das comunidades locais. O Poder Legislativo nacional europeu limita-se ao poder das autarquias locais pois:

O poder constitucionalmente conferido as autarquias locais para elaborar regulamentos locais (artigo 241 da CRP) permite que estes possam, por meio de medidas adequadas, ordenar a vida local de modo a obter uma mais correta satisfação das necessidades coletivas da respectiva comunidade. [...] O exercício deste poder implica a formação de um direito local – e particularmente municipal – que é ao mesmo tempo expressão e instrumento (na medida em que permite melhor atuação) da autonomia (OLIVEIRA, 2012, p. 73-74).

No Brasil, os Municípios possuem competência concorrente com a União e com os Estados para legislar sobre assuntos específicos, conforme artigo 24, da CF/88, e a competência para legislar, determinada no artigo 30, da Carta Magna, sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação estadual e federal no que couber.

c. Pessoal

A autonomia exige quadro de pessoal próprio para preparar e executar as deliberações tomadas e garantir a boa prestação dos serviços públicos locais, por meio de um estatuto do pessoal dos entes locais que permita recrutamento baseado em princípios de mérito e de competência, conforme artigo 6º, número 1, da Carta Europeia da Autonomia Local.

Tanto no Brasil quanto na União Europeia aos entes locais é dada autonomia administrativa de organização do quadro de pessoal. Essa autonomia, no cenário brasileiro, é fixada por lei municipal e deve respeitar sua capacidade financeira e determinar estatuto próprio. A autonomia pessoal determinada pela Carta Europeia também define a escolha de um quadro próprio de pessoal, pelo ente local, “não

nomeados pelo Estado ou outra entidade exterior ao município para preparar e executar as deliberações tomadas e garantir a boa prestação do serviço público local” (OLIVEIRA, 2012, p. 78).

d. Finanças e patrimônio

Possuir o próprio patrimônio é elemento importante da autonomia local, pois viabiliza o desenvolvimento de suas atividades. A autonomia financeira deve ser consagrada pelos ordenamentos jurídicos, em respeito ao princípio da legalidade, e não deve consignar-se a uma regra específica. Portanto, os entes locais europeus usufruem de sua autonomia financeira para os fins que considerarem mais convenientes, sendo que casos excepcionais requerem justificativa e estabelecimento prévio de patrimônio (OLIVEIRA, 2012, P. 81).

No Brasil, em virtude dos debates internacionais sobre a Nova Gestão Pública, o governo federal reorganizou suas finanças dando azo para Estados e Municípios criarem seus próprios programas orçamentários em virtude da extensão do país e das peculiaridades de cada território. Portanto, a competência financeira refere-se à gestão dos recursos públicos conforme o processo orçamentário público formado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). (BRESSLER PEREIRA, 2001)

Os Municípios brasileiros possuem como base principal de receitas municipais a arrecadação de impostos destinados aos Municípios: IPTU (imposto predial e territorial urbano), ISS (imposto sobre serviços) e ITBI (imposto sobre bens imóveis), taxas, contribuições de melhoria e receitas de transferências (CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, 1988).

O Fundo de Participação dos Municípios é determinado pela Constituição, composto por 22% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e distribuído de acordo com o coeficiente estipulado em razão do número de habitantes. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é atribuído aos Estados brasileiros e tem sua distribuição municipal determinada por lei. O Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), por sua vez, é arrecadado pelo Estado e distribuído metade de seu valor para o Estado e a outra metade para o Município responsável pelo emplacamento.

e. Atribuições e competências

As competências dos entes locais brasileiros e europeus manifestam-se, principalmente, nos assuntos de interesse local, tais como:

[...] urbanismo e ordenamento do território; saneamento básico (distribuição de água e tratamento de águas residuais); transportes urbanos e escolares; prestação de serviços e construção de equipamentos úteis para as populações locais; disciplina das atividades particulares que possam por em perigo a segurança, a comodidade e as condições de salubridade dos habitantes, ou, em uma expressão mais atual, a respectiva qualidade de vida (OLIVEIRA, 2012, p. 85).

No tocante a este ponto, segundo José Joaquim Gomes Canotilho (2001, p. 705), a construção europeia se realiza entre Estados, e não contra os Estados, pois afeta profundamente nos papéis até então exercidos e nas funções do Estado em virtude da necessidade de repensar o próprio o Estado. Assim, a integração supranacional do Direito Europeu afeta diretamente os direitos nacionais e as administrações públicas nacionais pela exigência de um “novo exercício do direito nacional em função do direito da União Europeia e ao serviço do projeto de integração” (FERNANDES, 2010, p. 421).

Destaca-se a importância da manutenção da integridade na esfera local, sobretudo, no âmbito dos atos administrativos, tendo em vista a necessidade de transparência das ações dos gestores municipais e de eficácia das políticas públicas locais, como meio de reorganização estrutural capaz de sanar os problemas decorrentes do enfraquecimento popular dos gestores locais (VOTTO CRUZ, 2019). Diante das características da autonomia dos ententes locais, reforçam-se as necessidades de transformação da gestão administrativa estatal e local, pois é preciso efetivar um aprofundamento constante da autonomia local, em virtude da sua atuação na promoção da democracia local e, conseqüentemente, da melhora no governo e na gestão local.

E, no combate a prática de atos corruptivos, o controle interno desempenha um importante papel preventivo em virtude da sua proximidade entre os atos de gestão e a capacidade de auxiliar os gestores públicos no ordenamento das despesas e na maximização da autoridade da Administração Pública (ZENKNER, 2019). Portanto, o controle interno, tanto no Brasil quando na União Europeia, correlacionam-se com a integridade governamental tendo em vista que se “funcionar adequadamente e alcançar os resultados que dele se esperam, servirá de mola propulsora para a boa governança e a eficiência administrativa” (ZENKNER, 2019, p. 298).

Para os Estados-membros da União Europeia, o controle interno decorre de dois princípios fundamentais das normas de controle interno público entre os Estados-

membros europeus: 1) o controle interno público é baseado no Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO) e na Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI); e 2) cada País-membro deve ter uma função dentro do governo de coordenação e harmonização do controle interno e auditoria para todas as entidades públicas. Por conseguinte, embora haja uma variedade de sistemas de controle interno nos Estados-membros, todos eles têm uma organização governamental que desempenha o papel central de harmonização do controle interno.

Ademais, com o objetivo de padronizar os sistemas de controle interno em todos os Estados-Membros, segundo o relatório da *Comission`n International Audit Service*, todos os países devem adotar o modelo elaborado pelo Instituto de Auditores Internos, conhecido como modelo das “três linhas de defesa em gestão de risco e controle”. Segundo Marcelo Zenkner (2019, p. 295)

A inspeção geral de finanças, ligada diretamente ao Ministério das Finanças, desempenha papel fundamental nesta estrutura, eis que suas responsabilidades de auditoria e controle interno englobam a Administração Pública central e local, incluindo empresas estatais, empresas municipais, fundações e até mesmo empresas privadas que utilizam ou recebem fundos públicos.

Além disso, os Estados-membros e suas instituições públicas partilham normas consistentes derivadas das práticas internacionais de controle interno e gestão de risco. As normas contêm disposições explícitas relativas ao controle interno e à gestão do risco contra a fraude na gestão dos fundos da UE. Na França, todas as entidades públicas (administrações estatais, autarquias locais, instituições públicas e empresas semipúblicas) são legalmente obrigadas a realizar avaliações de risco, independentemente da sua dimensão. Assim, as entidades públicas devem listar todos os processos relacionados às suas atividades, como recrutamento e compras públicas, e avaliar os riscos de integridade associados. Nesse sentido, a título de exemplo, menciona-se o caso da Estônia, em virtude da utilização de uma abordagem holística para integridade e direcionamento de áreas de alto risco.

Na Estônia, a Estratégia Anticorrupção do governo para 2013-2020 reconhece problemas na prevenção da corrupção em um domínio específico e na mitigação de riscos e fornece ações para remediar esses desafios. Estimula-se que o ministério responsável pela área específica em questão (por exemplo, saúde ou meio ambiente)

também deve ser responsável pela implementação de medidas de prevenção da corrupção em assuntos específicos.

Para atingir as áreas de alto risco, o governo da Estônia estabeleceu redes anticorrupção específicas de domínio. Cada ministério tem um coordenador de prevenção à corrupção que deve gerenciar a implementação da política anticorrupção no ministério relevante e em sua área de governo. Os coordenadores formam a rede anticorrupção – a qual se reúne anualmente cerca de quatro a cinco vezes. A rede também inclui representantes da polícia, da sociedade civil, do parlamento, do escritório de auditoria do estado, e outras partes interessadas que são convidadas, dependendo do tema escolhido. Existe também uma rede de autoridades de saúde para discutir desenvolvimentos em suas respectivas áreas, bem como questões a resolver.

Em todos os níveis da UE, o setor público contribui com enormes quantias de fundos para financiar as necessidades da economia e, conseqüentemente, é responsável pela gestão sã e eficiente dos fundos que lhes são confiados pelos contribuintes dos Estados-Membros. O setor público da UE deve demonstrar que gasta com eficiência os recursos disponíveis e que as realizações e os resultados são eficazes. Para isso, o Controle Interno Público (PIC) acrescenta valor ao contribuir para a constituição de um modelo que cumpra os padrões internacionais na gestão financeira e no controle da utilização dos fundos públicos. O modelo, reconhecido mundialmente como melhor prática, fornece noções básicas que podem contribuir significativamente para a prevenção de fraudes e corrupção. Desde que a Comissão Europeia implementou, em 2002, o PIC como um quadro para o controle eficaz e eficiente dos recursos que gere, os países europeus têm, progressivamente, remodelado os seus padrões de controle regulamentar para incorporar os princípios do PIC.

O intercâmbio de informações entre as administrações públicas da UE pode contribuir para alcançar o objetivo comum de um orçamento público que produz resultados. Em 2012, a pedido dos Estados-Membros, a Comissão Europeia lançou uma rede PIC que se reúne em conferências regulares. Em junho de 2017, em Budapeste, uma estratégia para o futuro desenvolvimento da Rede PIC foi apresentada e endossada pelos participantes.

Além disso, os resultados de uma pesquisa subsequente destacaram a necessidade de aumentar o impacto das atividades da rede. Como o envolvimento

mais próximo da gestão de alto nível é crucial para garantir que os resultados da rede sejam promovidos e usados nos Estados-Membros, foi lançada a ideia de criar uma nova e aprimorada Rede PIC de executivos de alto nível. A primeira reunião desta Rede teve lugar a 14 de outubro de 2019 em Bruxelas. As reuniões subsequentes planejadas tiveram de ser adiadas devido à crise pandêmica. Prevê-se que a próxima reunião da rede PIC tenha lugar em Bruxelas, em 2022.

No Brasil, o controle da Administração Pública é definido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 65) como o poder de fiscalização e correção exercido pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, para garantia dos princípios norteadores **do Estado Democrático de Direito** – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo que o artigo 74, da Constituição Federal, determina a finalidade dos sistemas de controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 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).

Segundo Rodrigo Pironti de Castro (2014, p. 42) na esfera pública relaciona-se com a autotutela administrativa, realizada de ofício ou mediante provocação por petições ou recursos através recursos administrativos com o objetivo de anular ou desfazer o ato. A desordem do sistema administrativo comporta a aplicação de técnicas de gestão de riscos como um importante instrumento de boa governança e, especialmente, de auxílio na administração das crises que ocorrem diariamente na gestão pública.

Do princípio da subsidiariedade pode-se extrair o conceito de cooperação o qual designa 'o engajamento de pessoas em atividades que visam o benefício mútuo' (SCHMIDT, 2018). Nesse sentido, o acréscimo de competências acarretado aos Municípios com a Constituição Federal de 1988 criou uma 'nova lógica político-administrativa que enseja uma descentralização dos assuntos de interesse local, especialmente no que tange à criação de

políticas públicas próprias' e, assim, passou a faculdade de decisão de matérias ao poder local, sob a forma de democracia deliberativa (HERMANY; GIACCOBO, 2014, p. 813).

Enquanto o poder local motiva maior participação de seus cidadãos quando estes são chamados para resolver problemas relevantes, dentro do princípio da subsidiariedade, a europeização das administrações públicas nacionais passa a exigir uma nova forma de exercício do poder público, que deve coabitar com as diferentes estruturas de autoridades estatais (OLIVEIRA, 2021, p. 5).

No tocante a este ponto, segundo Canotilho (2001, p. 705), a construção europeia se realiza entre Estados, e não contra os Estados, pois afeta profundamente nos papéis até então exercidos e nas funções do Estado em virtude da necessidade de repensar o próprio o Estado. Assim, a integração supranacional do Direito Europeu afeta diretamente os direitos nacionais e as administrações públicas nacionais pela exigência de um “novo exercício do direito nacional em função do direito da União Europeia e ao serviço do projeto de integração” (FERNANDES, 2010, p. 421).

Destaca-se a importância da manutenção da integridade na esfera local, sobretudo, no âmbito dos atos administrativos, tendo em vista a necessidade de transparência das ações dos gestores municipais e de eficácia das políticas públicas locais, como meio de reorganização estrutural capaz de sanar os problemas decorrentes do enfraquecimento popular dos gestores locais (VOTTO CRUZ; GIACCOBO, 2019).

De acordo com Baracho (1996, p. 52), a subsidiariedade “não deve se transferir a uma sociedade maior, aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor”. Assim, a existência da primazia nas manifestações de poder das instâncias menores em relação às maiores faz da “descentralização um pressuposto indissociável da concretização do princípio da subsidiariedade” (HERMANY; GIACCOBO, 2014).

No exemplo português, tem-se o fortalecimento da organização dos Municípios como resultado da Revolução Liberal, iniciado com o Decreto de 6 de novembro de 1836, na reforma proposta por Passos Manuel. No referido diploma, previu-se a redução do número de Municípios de, aproximadamente 800, para 351, pela concepção de que estes

não deveriam ser demasiados, sob pena de não poderem levar a cabo as importantes missões postas a seu cargo, nem demasiado grandes, pelos problemas que criavam aos seus residentes com as deslocações que teriam

que fazer para tratar dos problemas que lhe dizem respeito (OLIVEIRA, 2021, p. 78).

Por idênticos motivos, países do norte europeu, como Bélgica, Dinamarca, Suécia e Alemanha Ocidental, diminuíram o número de seus Municípios – ao contrário da movimentação da França e da Espanha, que, com o liberalismo, aumentaram significativamente o número de seus Municípios. Enquanto no Brasil a descentralização decorre da União, como ente central, que distribui as competências administrativas a cada Ente Federado no texto da Constituição Federal Brasileira. Na União Europeia, em que pese o princípio da subsidiariedade não aplica-se aos domínios exclusivos da comunidade (assim como as competências exclusivas exercidas pela União, no federalismo brasileiro), após a consagração do princípio da subsidiariedade na Carta Europeia da Autonomia local, os entes locais passam a ter competências relativas aos aspectos das coletividades próximas dos cidadãos. Portanto, Brasil e a União Europeia possuem aproximações teóricas e práticas de descentralização na primazia pela autonomia dos entes locais.

2.3 RELAÇÃO DAS POLÍTICAS DE INTEGRIDADE NA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir da compreensão sobre as aproximações teóricas e práticas da descentralização administrativa brasileira e europeia na primazia pela autonomia dos entes locais, bem como, da compreensão valorativa do controle interno para a Administração Pública e seus gestores, o presente tópico tratará das políticas de integridade na boa administração pública nos princípios da “*New Public Menegement*”¹.

A Nova Gestão Pública parte da transposição de conceitos da administração de negócios para a Administração Pública é um processo de administração que pressupõe que a unificação de práticas originalmente do setor privado passe a ser aplicada na esfera pública. Esse movimento iniciou-se na década de 70, com Margaret Thatcher, no Reino Unido, e com o governo municipal de Sunnyvale, na Califórnia,

¹ *New Public Menegement (NPM)* conceito americano para uma “Nova Gestão Pública” protagonizada, no Brasil, por Luiz Carlos Bresser Pereira, Minisyro da Administração Federal e da Reforma do Estado que ocorreu entre os anos de 1995 e 1988. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da America Latian. Revista do Serviço Pública. Brasília: ano 53, n 1, jan./mar. 2002.

Estados Unidos (SLOMSKI, 2008, p. 159). Para Bresser-Pereira (2005), essa onda objetivou a construção de um Estado Democrático capaz de responder às necessidades de seus cidadãos, com a fiscalização do desempenho dos burocratas e sua obrigação de prestação de contas com a possibilidade de fiscalização do desempenho político por parte dos eleitores.

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

Para cumprir esse papel, é essencial que o Estado tenha um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas sólidas; orientado para eficiência, eficácia e efetividade; busca pela excelência; criação de valor público; flexibilidade e inovação; abordagem gerencial; ethos no serviço público e competência em recursos humanos, entre outras. O Estado inteligente-mediador-indutor deve ser entendido como aquele Estado capaz de criação de valor público, geração de capital social, engajamento cívico, coordenação de atores público e privados, inclusão social, e compartilhamento de responsabilidades (MATIAS-PEREIRAa, 2010, p. 164).

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

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

Dois mil e oitenta e cinco anos se passaram e, com o desenvolvimento da sociedade, os atributos e os valores presentes no provérbio (reputação, verdade, transparência, confiança e excelência), quando colocados em prática pelos cidadãos e pelos governantes, afetam a sociedade positivamente (VEIGA, 2019). Uma vez que

esses valores são importantes nas relações privadas, tornam-se ainda mais imprescindíveis nas relações públicas.

Originalmente, o Tratado de Roma de 1957 estruturou os mecanismos de cooperação econômica, política e social entre os Estados-Membros da União Europeia para disciplinar assuntos de interesses econômicos comuns, bem como, para efetuar a derrubada progressiva de barreiras alfandegárias (FROUFE; MADEIRA, 2016). Com ele, os Estados-Membros passaram a reconhecer o compromisso de solidariedade, “comprometendo-se a adoptar toda as medidas necessárias ao cumprimento dos objectivos dos tratados e a não adoptar quaisquer medidas que ponham em causa tais objetivos” (FROUFE, 2016, p. 449).

A carta dos Direitos fundamentais da União Europeia, embrionária das oscilações jurisprudências entre os Estados-Membros e o Tribunal de Justiça, tem sua matriz na Declaração Conjunta de Direitos fundamentais elaborada pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia em 1977, simbólica como movimento político dos órgãos comunitários frente aos Tribunais Constitucionais Nacionais. A primeira revisão do Tratado de Roma deu-se com Acto Único Europeu de 1986, que determinou a prioridade de construção de um mercado interno até 1992 e visava a garantir a integração minuciosa dos Estados-Membros ao sistema comunitário (FROUFE; MADEIRA, 2016).

Importante destacar a Declaração de Direitos Fundamentais efetuada pelo Parlamento Europeu em 1989, a qual reconheceu um rol de 28 direitos fundamentais no âmbito das comunidades europeias². Mas foi o Tratado de Maastricht, de 1992, que deu azo à criação da União Europeia, revista, em razão da distonia entre o direito dos Estados-Membros e o direito comunitário europeu, pelo Tratado de Amsterdam, em 1997, e pelo Tratado de Nice, em 2002 – responsável por determinar um conjunto de direitos fundamentais que passariam a ser incorporados ao Direito Comunitário (SILVEIRA, 2011).

Portanto, o surgimento da comunidade europeia decorre de uma sensível e peculiar história protetiva de direitos civis e sociais; a exigência da criação de um

² Rol de direitos fundamentais estabelecidos na Carta: dignidade do ser humano; direito à vida; Direito à integridade do ser humano; proibição da tortura e dos tratamentos ou penas desumanos ou degradantes; proibição da escravidão e do trabalho forçado; direito à liberdade e à segurança; respeito pela vida privada e familiar; proteção de dados pessoais; direito de contrair casamento e constituir família; liberdade de pensamento, de consciência e de religião; direito a uma boa administração, dentre outros. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

documento integrador consagrou a boa Administração Pública no artigo 41, da Carta de Direitos Fundamentais da União (2000, C364/01):

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas decisões.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

O berço normativo da positivação do direito fundamental à boa administração decorre do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia com a determinação de garantias de imparcialidade, equidade, duração razoável do processo, publicidade e a responsabilidade administrativa em caso de danos causados aos cidadãos pois suas decisões. Sob a ótica brasileira, os direitos à uma boa administração pública procede de uma “visão sistêmica do ordenamento jurídico, tendo em vista o próprio corpo textual da Constituição Federal de 1988, do qual decorre a elevação da boa administração pública a um patamar de fundamentalidade” (TEIXEIRA; NEVES, 2016, p. 81). Assim, para Cleize Kohls e Mônia Leal (2015, p. 190):

Um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e que possui uma Constituição encharcada de direitos fundamentais, necessita de uma administração pública boa. Destarte, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pública está diretamente ligado à concretização de direitos fundamentais. Seria possível dizer que uma boa administração pública é aquela que, através de políticas públicas e serviços públicos, consegue efetivar os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente

Para Ana Flávia Mezza (2021, p. 76), caráter fundamental do direito à boa administração pública no Brasil dispensa interposição legislativa para ser aplicada tendo em vista que os parágrafos 1º e 2º, do artigo 5º da Constituição Federal brasileira, determinam, ainda que indiretamente, o modo de condução da atividade

estatal. Nessa linha, para Ingo Sarlet (2017, p. 1), “a Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, consagrou um direito fundamental à boa administração”. Para o autor, somente haverá uma boa administração quando ocorrer a promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais a ela inerentes, sendo assim, uma boa Administração Pública pauta-se na moralidade, na eficiência e na probidade.

Assim, somente haverá uma boa administração pública quando os atributos administrativos de impessoalidade, eficiência, moralidade e abertura à consensualidade tornarem-se permanentes da forma de desenvolvimento da função administrativa, enquanto função estatal (VALLE, 2011, p. 79). Nesse sentido, a boa administração evoluiu para um instrumento de tutela dos direitos dos cidadãos e, assim, a governança tornou-se uma ligação entre a atividade política e a função administrativa, com reflexo nos direitos e deveres dos cidadãos (ZENKNER, 2019, p. 241).

Segundo o livro branco da União Europeia, o direito à boa administração baseia-se em cinco princípios: princípio da abertura; princípio da participação no desenvolvimento e na aplicação das políticas públicas europeias; princípio da responsabilização; princípio da eficácia; princípio da coerência (COM/2001/0428 final). Assim, o conceito de boa Administração Pública, enquanto parâmetro da atividade administrativa, “contempla uma série de princípios e deveres que devem ser observados pela Administração Pública, visando concretização dos direitos fundamentais, ou então ser identificado pelo seu contrário, ou seja, pela má-administração” (MEZZA, 2011, P. 176). Ademais, o conjunto da supervisão de casos de má Administração Pública decorrente da atuação do Ombudsman Europeu e a construção jurisprudencial do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias construíram “parâmetros mínimos de atuação da administração pública, para declarar e estabelecer certo núcleo de princípios e deveres de observância obrigatória para a garantia de uma administração pública inidônea” (MEZZA, 2011, P. 178).

A boa Administração Pública tem uma dimensão objetiva e outra subjetiva. A primeira analisa o desenvolvimento da Administração Pública no exercício de sua função administrativa e adequa o modelo de gestão ao ordenamento jurídico estatal (VALLE, 2011, p. 75). Sua dimensão subjetiva procede do direito fundamental, com eficácia na esfera individual, pois, para o direito comunitário europeu, a boa administração está prevista em forma de princípio e possui status de direito

fundamental. Juarez Freitas (2009, p. 21), explica:

Trata-se de um direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito a moralidade, a participação social e a plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência dos princípios constitucionais que a regem.

Ademais, o recente Regulamento (UE) 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho (UNIÃO EUROPEIA, 2021), publicado em junho de 2021, cria o instrumento de vizinhança, de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação internacional, reforça a importância da boa governança, da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos, incluindo a igualdade de gênero, ao

[...] reforçar e promover a democracia e os processos democráticos inclusivos, o Estado de direito, o combate à corrupção, a governação e supervisão, incluindo processos eleitorais transparentes, inclusivos e credíveis, bem como instituições transparentes, responsáveis, eficazes e inclusivas a todos os níveis, incluindo os órgãos legislativos, um sistema judiciário independente, e uma participação e representação políticas efetivas; [...]

O Regulamento (EU) 2021/947 também estabelece, dentre seus objetivos, o aumento da transparência e da responsabilização de instituições e empresas públicas, nacional e subnacionalmente, e a necessidade de melhor acesso à informação sobre assuntos públicos. Além disso, sublinha a importância de reforçar o incentivo ao desenvolvimento de metas e critérios de sustentabilidade social, ambiental e econômica, bem como efetivar o apoio ao desenvolvimento e a implantação de sistemas de governança em linha.

Portanto, a boa administração pública correlaciona-se com governança corporativa tendo em vista que esta refere-se “aos processos de como as organizações são administradas e controladas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 117). Tendo em vista que a governança

é uma ideia que associa a cidadania emancipada à boa administração, fortalece o viver democrático e guarda vinculação direta com a gestão do setor público, *accountability* e um sistema legal para o desenvolvimento, a transparência e o acesso à informação (ZENKENER, 2019, p. 241).

Inicialmente, o conceito de governança corporativa surge para o setor privado, segundo o Comitê sobre Aspectos Financeiros da Governança Corporativa, conhecido como *Cadbury Committe report*, estabelecido em maio de 1991

(COMMITTEE, 1992), é definido como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas e tem como princípios fundamentais transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas.³ As recomendações estabelecidas no relatório foram utilizadas de diversas maneiras para estabelecer outros códigos, dentre eles, União Europeia, *Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e Banco Mundial.

A adaptação desses princípios para o setor privado foi efetuada pela Federação Internacional de Contadores – IFAC. Segundo a IFAC (2001), o princípio da transparência passa a ser exigido na medida em que a sociedade confia nas ações, nos processos de tomada de decisão e na gestão das atividades do setor público por meio da publicidade e da comunicação das informações de forma clara e precisa, com “ação efetiva, pontual e tolerável do escrutínio necessário” (SLOMSKI, 2008, p. 139).

Nesse sentido, para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2004), o propósito da governança corporativa é o desenvolvimento e a difusão de melhores conceitos e práticas no país, com o intuito de contribuir com a melhora do desempenho das organizações e, como consequência, formar uma sociedade mais justa, responsável e transparente.

Nessa linha, a Comissão de Valores Imobiliários (CVM) conceitua Governança Corporativa como “um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital” (COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS, 2002, n.p). Portanto, tem-se que a governança corporativa baseia-se em estratégias de direção e monitoramento com o objetivo de aperfeiçoar os controles e a transparência da gestão.

Bresser-Pereira (2001) define governança como um processo dinâmico de desenvolvimento político em que a sociedade, o Estado e o governo organizam-se para a vida pública. Para a esfera pública, a governança refere-se às estruturas, aos mecanismos e às regulamentações para o exercício da Administração Pública, em

³ Corporate governance is the system by which companies are directed and controlled. Boards of directors are responsible for the governance of their companies. The shareholders' role in governance is to appoint the directors and the auditors and to satisfy themselves that an appropriate governance structure to shareholders on their stewardship. The board's actions are subject to laws, regulations and the shareholders in general meeting. [...] The principles on which the Code is based are those of openness, integrity and accountability. is in place. The responsibilities of the board include setting the company's strategic aims, providing the leadership to put them into effect, supervising the management of the business and reporting. COMMITTEE. **The financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.** Londres:1992, p. 14.

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

Tendo em vista a importante representação do setor para a sociedade, considera-se seu potencial e a capacidade da governança corporativa para encorajar o uso eficiente de recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos, melhorar a administração e entrega dos serviços e, como consequência, tornar melhor a vida das pessoas (MELLO, 2006). Portanto, para a Administração Pública, o conceito de governança pública busca ampliar e resguardar o valor que o Estado entrega a seus cidadãos, pois

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

Dessa forma, a governança pública organizacional procura formas de remover os controles considerados desnecessários, os quais, por muitas vezes, tornam-se empecilhos para a concretização de melhores resultados, tendo em vista o seu objetivo de fomentar a melhoria do desempenho da organização na geração de valor.

A governança pública possui três atividades básicas: avaliar, dirigir e monitorar. Primeiramente, na avaliação, é necessário haver fundamento em evidências e, ato contínuo, é realizado o direcionamento por meio de priorização e orientação da preparação para articular e coordenar políticas e planos com o intuito de alinhar as funções organizacionais e assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos. Após ter as normativas de direcionamento, a última tarefa da governança está no monitoramento dos resultados por meio do desempenho e cumprimento de políticas e planos em confronto com as metas estabelecidas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

Considerando que a Administração Pública possui complexidades distintas do setor privado, faz-se necessária a adaptação dos princípios da governança corporativa, considerando: transparência; integridade (*compliance*); responsabilidade em prestar contas (*accountability*). Por meio dos princípios de governança, o estudo 13, elaborado pelos Instituto Internacional de Contadores sobre governança no setor público, elencou as seguintes recomendações: padrão de comportamento; estrutura

e processos organizacionais; controle; e relatórios externos (IFAC, 2001). Nesse sentido, Matias-Pereira (2010, p. 125) afirma que

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

Portanto, a boa administração pública, para este estudo, trata da atuação dos administradores públicos dentro dos princípios legais e seu reflexo na função administrativa e distingue-se do conceito de boa governança, em que pese os significativos pontos de contato entre elas, pois a governança pública relaciona-se com “a construção de mecanismos legítimos de formulação das escolhas públicas” (VALLE, 2011, p. 83).

Assim, a boa governança, sob o ponto de vista da idealização do desenvolvimento, ganhou o rótulo de remédio para a cura de muitos sofrimentos sociais em todo o mundo. Entretanto, nos últimos anos, tornou-se cada vez mais importante, e várias razões foram acrescentadas à sua agenda. Por isso, há uma lista de qualidades recomendadas para a boa governança, tais como equidade, participação, inclusão, democracia, entrega de serviços, regulação, descentralização, regime de comércio aberto, respeito aos direitos humanos e às diferenças de gênero, igualdade racial, favorável ao investimento, uso sustentável de energia, segurança cidadã, geração de emprego e uma variedade outros fins (GRINDLE, 2017).

A boa governança pública advém da forma como as pessoas perante a administração passam a ser tratadas, pois deixam de ser vistas apenas como consumidores do bem público para uma visão mais profunda, de cidadãos. Diante disto, percebe-se a necessidade do *accountability* durante todo o período de mandato público, e não apenas no período eleitoral (PEREZ FILHO, 2019). Assim, para que se efetive a satisfação do consumidor do bem público, há de se ter uma boa administração dos bens públicos com o intuito de contribuir para uma melhor qualidade de vida aos cidadãos na esfera municipal, pois a boa governança

corporativa é capaz de aumentar a produção de ganhos econômicos ao estimular maior eficiência e transparência no setor estatal.

Partindo desses pressupostos, tem-se que governança é um sistema de regras que regulamenta o ato de governar. A ampliação da horizontalidade nas relações entre Estado-indivíduos aumentou as particularidades de cada cidadão, com tendência de produzir mais individualidade no que tange aos interesses dos integrantes da sociedade. A grande velocidade decorrente da tecnologia de comunicação também é causa de expectativa de solução rápida dos conflitos existentes, pelos órgãos governamentais, que “diante de uma onda antipolítica – devem mostrar a que vieram e isto significa: produzir resultados, ou seja, uma boa administração” (PEREZ FILHO, 2019, p. 82). Em consequência da ampliação da horizontalidade na relação entre o Estado e os cidadãos, fomentou-se o surgimento do conflito de interesses entre administradores e administrados, ocasionando “a necessidade de melhoria dos mecanismos de monitoramento, de forma a minimizar o conflito e proteger as partes [...] com foco na transparência de informações, na proteção dos acionistas minoritários e na prestação de contas” (MIRANDA, 2021, p. 26).

No âmbito do Direito Europeu, tem-se, nos livros verdes – documentos publicados pela Comissão Europeia para promoção de reflexões no cenário europeu de determinado assunto – com propostas de ação da União Europeia em determinados domínios com a finalidade de debater com o público, as partes interessadas, o Parlamento Europeu e o Conselho, no intuito de obter consenso político. Como exemplo, pode-se mencionar o Livro Branco da Comissão, de 1985, sobre a realização do mercado interno, que constitui um exemplo de um plano que foi adotado pelo Conselho e resultou na adoção de legislação abrangente nesse domínio, com a determinação dos principais pontos de formação do mercado único europeu (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1985). E o Livro Verde foi elaborado pelo Comitê Econômico e Social Europeu; aborda alguns caminhos os quais podem ser tomados pelos Estados-Membros da União Europeia para aprimorar a governança corporativa de maneira transnacional⁴.

⁴ “Um ‘Livro Branco’ é um conjunto oficial de propostas numa área específica. Um ‘Livro Verde’, em contrapartida, apenas apresenta uma variedade de idéias destinadas a servirem de base para debates antes da tomada de decisão.” COMISSÃO EUROPEIA. *A Europa de A a Z*. Luxemburgo: Serviço das publicações das Comunidades Europeias, 2003, p. 258.

Ademais, é inegável a influência do mercado na sociedade dentro do Estado Democrático de Direito. Uma vez que o mercado se pauta em confiança, transparência, prestação de contas, responsabilidade e no tratamento equânime entre investidores e acionistas, as regras de gestão determinadas por práticas de gestão corporativa desenvolvem-se socialmente, tanto na esfera privada como na esfera pública (VERSANI, 2014).

Nesse sentido, a criação do mercado único europeu mediante um mercado integrado à governança corporativa ultrapassa os limites fronteiriços e passa a ser aplicada em seu direito comunitário como uma forma de aperfeiçoar o “governo das sociedades”. Bem como o Acordo de Cotonu prevê, em seu artigo nono, a importância de uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros para efeito de um desenvolvimento social sustentável e equitativo (UNIÃO EUROPEIA, 2000a).

A governança transnacional, por sua vez, forma-se na articulação entre o poder local e o global; necessita tanto da cooperação entre as esferas locais de poder como da multiplicação de esforços para produção de melhores resultados em escala. Portanto, consideram-se pressupostos das novas estratégias de governança “a aproximação entre os povos e as culturas; e a participação consciente e reflexiva do cidadão na gestão política, econômica e social” (CRUZ; BODNAR, 2010, p. 381).

Na esfera local, para o Instituto Latino-Americano de Governança e *Compliance* Público (2021, p. 9), a governança decorre da “implantação e integração entre liderança, estratégia e controle (mecanismos de governança), postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar as iniciativas locais do(a) Prefeito(a) e sua equipe”, ou seja, a governança se encarrega do fortalecimento das estruturas internas e externas por meio do fomento de uma cultura de gestão assentada em resultados, transparência, participação e eficiência.

Por conseguinte, para alcançar os resultados desejados mediante as estratégias de governança corporativa no setor público, são necessárias estruturas administrativas, processos de trabalhos, instrumentos, fluxos de informação e de comportamento das pessoas envolvidas em avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos das organizações. Para auxiliar nesse processo, dividem-se os papéis da governança em: instâncias externas de governança; instâncias externas de apoio à governança; instâncias internas de governança; e instâncias internas de apoio à governança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO,

2020). As instâncias externas de governança fiscalizam, controlam e regulam as organizações por elas governadas, por exemplo, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. As instâncias externas de apoio à governança efetuam a avaliação, a auditoria e os monitoramentos, exemplificáveis pelas auditorias independentes.

As instâncias internas de governança são responsáveis pela avaliação e/ou definição das estratégias e das políticas públicas internas, monitoramento de desempenho e garantia de estratégias capazes de atender aos interesses públicos, como o conselho de administração. Por fim, as instâncias internas de apoio à governança responsabilizam-se pela comunicação entre partes interessadas internas e externas à Administração Pública (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

A legitimidade dos agentes administrativos em agir está diretamente interligada com as práticas de boa administração dos gestores públicos. Assim, havendo uma possibilidade de fiscalização externa dos atos praticados pelos agentes públicos, as práticas de boa administração, juntamente com a estrutura montada pelos programas de integridade, podem favorecer a fiscalização popular no que tange à obediência às leis (PEREZ FILHO, 2019).

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

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

Antes de abordar especificamente sobre os programas de integridade na Administração Pública, primeiramente, é preciso especificar que a Administração Pública brasileira se consolida nos princípios constitucionais previstos no artigo 37, da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, os programas de *compliance* público concretizam uma estratégia inovadora da gestão pública brasileira.

A etimologia do termo *compliance* foi identificado pela primeira vez no texto da *Carta Fabriana de 1186* cuja derivação advém da expressão italiana *compire/complire*, significando o conflito entre a conduta ética do homem e a sua desconformidade com o comando dado (CRUZ, 2017). Atualmente, a maioria da doutrina aderiu a referência ao verbo *to comply*, agir de acordo com. Com a evolução do termo *compliance* para a área corporativa, este passou a “identificar as ações e atitudes tomadas pela organização, conforme regras éticas, legais e procedimentais, tornando-se sinônimo de postura correta na condução dos negócios” (PONÇONI, 2021, p. 49).

Já a expressão “programas de integridade” passou a ser utilizada pela Lei Anticorrupção brasileira, atualmente regulamentada pelo Decreto Federal nº 11.129/2022. O artigo 56 do decreto conceitua os programas de integridade como

conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional (BRASIL, 2022).

Após a revisão e compreensão destes conceitos diferencia-se governança corporativa, monitorar e analisar o relacionamento e a equipe de gestão, de *compliance*, agir em conformidade com as normas e regramentos de determinado local. O *compliance* é uma derivação da governança, sendo parte de sua função trabalhar a integridade, a ética e a transparência. Já os programas de integridade relacionam-se com a prevenção da corrupção e, portanto, estão contidos dentro dos programas de *compliance* (PONÇONI, 2021).

Figura 1 – Governança, compliance e integridade pública



Fonte: NOHARA, 2021.

Através de um programa de *Compliance* estruturado é possível assegurar a proteção da Administração Pública, das empresas com ela contratadas e de seus dirigentes na prática de delitos e cooperação com agentes criminosos minimizando riscos e possíveis desgastes com a opinião pública. O escopo do processo de *Compliance* é agir de acordo com as regras e normas de empresa com o intuito de fomentar a integridade, agilidades diante dos riscos e, dentro do âmbito público, aprimorar a imagem das Administração perante os seus administrados (BLOCK, 2020).

Nesta seara, os programas de *compliance* público concretizam uma estratégia inovadora da gestão pública brasileira. Os programas de *compliance* público são instrumentos e referências internacionais; são normas aplicáveis ao setor público

[...] ainda que tenha havido, do ponto de vista histórico, uma preocupação inicial com os deveres de *compliance* desde o início do século passado, especialmente no Brasil, foram as recomendações da Basilei I, colocadas em prática pela Resolução do Banco Central 2.554/98, que corporificam o instituto no nosso ordenamento jurídico pátrio, sendo possível afirma que entre nós esse é o marco da sua existência (BLOCK, 2020, p. 23).

A economia influencia mudanças estruturais da sociedade, das organizações e dos estados, tanto na esfera pública quanto na privada. Assim, revela-se significativa a compreensão do contexto histórico da evolução dos institutos de governança e de integridade:

[...] cuja origem está relacionada ao setor privado no âmbito internacional, com maior abordagem nos Estados Unidos e Reino Unido, pois o sistema jurídico impacta na forma como são geridas as sociedades, havendo maior dispersão acionária nos países adeptos da Common Law, onde o poder de controle das sociedades concentra-se nos membros do conselho de administração, ao invés dos acionistas. Diferentemente, nos países que optam pela Civil Law, há maior concentração acionária, o que confere maior poder de controle e propriedade a alguns acionistas (PONÇONI, 2021, p. 10).

Segundo Zenkner (2021, p. 236), a corrupção na Administração Pública estaria “diretamente proporcional ao monopólio e a discricionariedade, e inversamente proporcional ao dever de prestar contas”. Portanto, o controle da prática de atos corruptivos na esfera administrativa depende de um “conjunto mutável de microfatores, que combina redução dos monopólios, regulação do poder de concedê-los, democratização do poder decisório do gestor público, transparência em relação a estas decisões e aprimoramento do dever de prestar contas” (ZENKNER, 2021, p. 236).

Qualquer estrutura político-administrativa estatal apresenta risco de integridade tendo em vista a possibilidade de os ocupantes de cargos públicos usarem sua ocupação para benefícios pessoais, por isso, alerta-se sobre a importância da integridade governamental (ZENKNER, 2021). Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) determinou doze princípios de gestão ética no serviço público, baseados nas práticas de integridade:

1. Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção.
2. Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer o sistema de integridade pública.
3. Desenvolver estratégias para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública.
4. Definir padrões de conduta para funcionários públicos.
5. Promove uma cultura de integridade para toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos.
6. Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso com a organização do setor público com a integridade.
7. Promover um setor público profissional, baseado no mérito, dedicado aos valores dos serviços público e da boa governança.
8. Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho.
9. Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade.
10. Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público.
11. Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por funcionários e todos os outros envolvidos nas violações.
12. Reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública.
13. Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público (OCDE, 2017, n.p.).

A análise dos princípios estabelecidos pela OCDE indica a necessidade da adoção correta de políticas públicas e da implementação adequada conforme o princípio da moralidade administrativa para concretização satisfatória da integridade governamental. Assim, os atos administrativos devem ser efetuados dentro da boa Administração Pública, atendendo ao padrão de condutas sociais. Ou seja, para uma correta execução das políticas públicas por parte dos gestores, é preciso praticar procedimentos justos e apropriados nas ações governamentais (ZENKNER, 2021, p. 240). Portanto, o princípio da integridade compreende procedimentos honestos e perfeitos:

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

Por fim, o princípio da responsabilidade em prestar contas é compreendido como o processo de responsabilização por decisões e ações tomadas pelas entidades do setor público e por seus indivíduos, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os seus aspectos de desempenho: “É alcançada por todas as partes, tendo compreensão clara de sua responsabilidade e tendo os papéis claramente definidos através de uma estrutura completa. Em consequência, é obrigada a responder por uma responsabilidade conferida” (ZENKNER, 2021, p. 241).

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

O setor público é complexo e suas entidades não operam com uma estrutura

legislativa comum, quiçá possuem um padrão organizacional. Logo,

É importante, então, reconhecer a diversidade no setor público e os diferentes modelos de governança que são aplicados nos diferentes países e nos diferentes setores, cada qual tem características únicas que requerem especial atenção e impõem diferentes formas de responsabilidades na prestação de contas (SLOMSKI, 2008, p. 173).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2019) conceitua a gestão de integridade como

[...] considerada um componente fundamental da boa governança, uma condição para a maior legitimidade, confiabilidade e eficiência das ações de governo. Uma gestão adequada da integridade, em que todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) estão coordenados, favorece um processo de tomada de decisão e gestão técnica, com base em evidências, orientado para o interesse público, que não sirva ao atendimento de interesses particulares ou corporativos, elevando assim a qualidade na prestação dos serviços públicos.

No âmbito europeu, como exemplo de uma política de integridade, tem-se a proteção dos interesses financeiros da UE – base jurídica, o artigo 325 (TFU, 1992), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Maastricht), o qual determina o estabelecimento de medidas protetivas do orçamento público europeu pela UE e seus Estados-Membros, para assegurar melhor aplicação dos recursos públicos:

1. A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.
2. Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.
3. Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenarão as respetivas ações no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizarão, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes.
4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Tribunal de Contas, adotarão as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista proporcionar uma proteção efetiva e equivalente nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.
5. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo.

Para tanto, cabe ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) a realização de inquéritos administrativos, de forma independente, sobre casos de fraude, corrupção e qualquer outra atividade ilegal que envolva fundos ou receitas da UE, para assegurar a canalização da utilização do dinheiro dos contribuintes europeus para projetos que contribuem para a criação de emprego e promovem o crescimento da Europa; a investigação de faltas graves cometidas por membros do pessoal da UE e por membros das instituições da UE, para contribuir no reforço da confiança do público nessas instituições.

Incumbe à Comissão Europeia o desenvolvimento de políticas de luta contra a fraude no campo da União, tendo em vista as incertezas geradas pela corrupção para as empresas (reduzindo a taxa de investimento) e nos prejuízos à confiabilidade nos governos, nas instituições públicas e na democracia como um todo, segundo o Regulamento (CE) 2017/1939 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1939).

De acordo com compilação sobre legislação relacionada a fraude e corrupção, realizada pelo site oficial da União Europeia, o Eur-Lex (2022), as instituições da União Europeia objetivam a racionalização e a modernização das normas jurídicas de impacto na corrupção, o acompanhamento das medidas de combate à corrupção nos Estados-Membros e no apoio da aplicação de medidas nacionais de luta contra a corrupção por meio de financiamento, assistência técnica e compartilhamento de experiências. Sendo assim, com o Regulamento (UE) 2021/785 do Parlamento Europeu (2021) e do Conselho, a União Europeia criou o seu Programa Antifraude.

A integridade da gestão pública relaciona-se diretamente com a transparência, consagrada no Brasil pela Constituição Federal, pela Lei da Transparência e pela Lei de Acesso à informação, destinadas a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, as quais devem ser executadas em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública.

Para os europeus, o direito de acesso à informação está consagrado no artigo 15, nº 3, do TFUE, com a garantia de acesso aos documentos das instituições públicas pelos cidadãos da UE e por todas as pessoas físicas ou jurídicas que residam ou tenham sede em um Estado-Membro. Contudo, o Regulamento (CE) nº 1049/2001 (PARLAMENTO EUROPEU, 2001) estabelece suas exceções ao princípio:

[...] exceções absolutas, que abrangem os casos em que o acesso é automaticamente recusado (por motivos de segurança pública, defesa, relações internacionais, de política económica, monetária ou financeira ou de

privacidade); e exceções relativas, que abrangem os casos em que o acesso é recusado (por exemplo, para proteger os interesses comerciais de uma empresa ou de uma entidade privada, consultas jurídicas, o processo de tomada de decisão ou inquéritos em curso), salvo se um interesse público superior justificar a divulgação do documento.

O Comunicado da Comissão Europeia para Proteção dos interesses financeiros das Comunidade referente à luta antifraude, COM/2000/0358 (COMISSÃO EUROPEIA, 2000), no desafio de criar uma cultura de cooperação organizacional, assemelha-se aos programas de integridade pois traz a importância da coleta de dados para melhor compreensão dos casos de fraude e de gestão de risco; a importância da cooperação entre os entes; a criação de uma política permanente de avaliação das ações antifraude. Além disso, a fim de reforçar a credibilidade das políticas comunitárias para proteção da integridade da função pública e de seus membros; criar ações de formação e de sensibilização permanente do pessoal, com base em um sistema de valores da administração das instituições; prevenir irregularidade com o aumento da transparência; efetuar inquéritos administrativos nas instituições, órgãos e organismos comunitários; e, por fim, reforçar a dimensão judicial penal.

A política de avaliação permanente das ações antifraude da Comunidade e de seus Estados-Membros destaca-se como ponto de semelhança com as políticas de integridade brasileiras com a apresentação de relatórios periódicos e a criação de um comitê de fiscalização com o encargo de exercer o controle regular da execução da função. Assim com o desafio do reforço da credibilidade das políticas comunitárias para assegurar a proteção da integridade da função pública europeia e dos membros das instituições contra o risco de influência do Organismo na legitimidade de decisões, pareceres ou legislações comunitárias (COMISSÃO EUROPEIA, 2000).

A Comunicação da Comissão Europeia sobre imunidade à fraude da legislação de gestão dos contratos, SEC/2001/2029 (COMISSÃO EUROPEIA, 2001), atende aos objetivos do livro branco sobre reforma administrativa interna da Comissão, além de abordar a luta contra fraude no desenvolvimento de uma cultura de prevenção. A reforma administrativa e a gestão por atividades reúnem objetivos políticos, planificação e programação das atividades, a preparação do orçamento e a afetação dos recursos, como também a proposta de um conjunto de medidas de utilização da Comissão para melhora da prevenção de fraudes e irregularidades.

Mais precisamente, nos termos da acção 94: 'a fim de tornar o actual sistema de prevenção da fraude mais eficaz, os serviços da Comissão terão, quando propuserem nova legislação susceptível de causar impacto no orçamento comunitário, de apresentar propostas ao OLAF para uma avaliação dos riscos durante as consultas interserviços. A DG Orçamento será assistida pelo Organismo no exame dos sistemas da Comissão para a gestão dos contratos (por exemplo, contratos-tipo, base de dados central de contratos e instrumentos de gestão). Além disso, o OLAF proporcionará consultoria sobre prevenção da fraude ao longo de todo o processo legislativo' (COMISSÃO EUROPEIA, 2001).

Destaca-se a Conferência sobre o futuro da Europa (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022), realizada em Bruxelas, em 17 de junho de 2022 incluiu em suas propostas a transparência da UE com os cidadãos e a necessidade de aumentar a participação dos cidadãos na definição de políticas públicas. Os participantes do evento consideraram fundamental a ampliação dos conhecimentos sobre os assuntos da UE, a promoção de uma identidade comum europeia e salientam a frequente necessidade de defender a democracia e o Estado de Direito na UE.

A conferência possui relevância como instrumento de participação dos cidadãos e demonstrou que a ideia de federalização da UE é proeminente para criação de uma União Federal em domínios específicos e, quiçá, a elaboração de uma Constituição Europeia, em que pese a intenção de descentralização, para ampliar os poderes dos Estados-Membros, por alguns participantes. O principal aspecto deste tópico é a sugestão de inclusão de medidas para tornar as consultas e as participações dos cidadãos europeus uma parte estrutural da governança europeia com o intuito de criar o sentimento de apropriação entre os cidadãos nas tomadas de decisões dos gestores, por exemplo, com a institucionalização de assembleias de cidadãos e organização de referendos em toda União Europeia (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2022).

Por fim, foram sugeridas, pelos participantes, reformas institucionais para aumentar a transparência, a eficiência e a aproximação dos cidadãos, e a criação de mecanismos e meios para contribuir com a defesa dos valores democráticos diante da corrupção e de governos que violem os princípios democráticos.

No Brasil, a Lei Federal nº 12.846/13, Lei Anticorrupção, nasceu com base em compromissos firmados pelo Brasil para combater a corrupção e dispõe sobre a responsabilização, civil e administrativa, da pessoa jurídica, pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

No âmbito do Poder Executivo federal, a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública observará o disposto na instrução normativa nº 13/2019 da Controladoria-Geral da União, que veio para definir os procedimentos para a apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846/2013, regulamentada por meio do Decreto nº 8.420, de 2015.

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

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

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

A importância das modificações apresentadas pelo novo decreto decorre do combate à prática de atos corruptivos na Administração Pública, bem como do estímulo à transformação cultural de integridade nas relações público-privadas, com base nos reflexos estruturais de governança corporativa na sociedade como um todo, desde implicações econômicas nas políticas públicas.

As políticas de integridade encontram-se diretamente relacionadas às práticas de boa Administração Pública, pois estimulam o desenvolvimento de uma cultura de

integridade com combate à corrupção, fomento à transparência, estímulos e mecanismos para uma gestão pública mais eficaz e eficiente ao basear-se na honestidade e na probidade da administração tanto das funções quanto dos recursos públicos. Assim, após a compreensão da relação das políticas de integridade na boa administração pública, o próximo tópico abordará a sua função no âmbito do poder local.

2.4 PODER LOCAL E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL

Em tempos remotos, Platão, em sua dialética, observava a inevitabilidade nas relações entre a política e o Direito, sendo a política a arte de governar a *polis*, e justiça uma virtude que deveria ser exercida por ela. O surgimento do Estado liberal trouxe a racionalidade para a política, principalmente, com o avanço do positivismo, por meio das contribuições de Hart e de Kelsen. No final do século XX, com a crise do liberalismo e do positivismo, surgiu a necessidade criar soluções para os problemas sociais e o ensejo para a dialética entre o Estado Constitucional de Direito e o Estado Democrático de Direito pela necessidade de diálogo entre a política e o Direito. Nesse contexto, os parâmetros das ações governamentais voltam-se para a satisfação do interesse público e, no plano ideal do Estado Democrático de Direito, as políticas de Estado passam a ser construídas pelo povo. Assim,

afigura-se necessária a formatação de arranjos institucionais capazes de coibir ações corruptivas (ativas e passivas), dadas as consequências no âmbito do fomento aos monopólios burocráticos – muitas vezes por decorrência do que se pode chamar de captura da burocracia estatal por parte de funcionários públicos e agentes privados (LEAL, 2013, p. 77).

Na contemporaneidade, a corrupção nas gestões públicas afeta diretamente o modelo de Estado Democrático de Direito, descredibiliza as instituições públicas pela conduta de suas autoridades, contribui para o desperdício de recursos públicos, com a baixa qualidade de obras e serviços públicos, com o desvio de verbas em áreas não prioritárias, para o entrave ao crescimento econômico e afastamento de investimentos externos, para o excesso de regulação, dentre outras consequências (ZENKNER, 2019).

O aumento da exigência da transparência na Administração Pública é visto tanto em países em transição de regimes autoritários para sociedades mais

democráticas, como em democracias amadurecidas. Em decorrência da sociedade da informação, a divulgação de dados transmutou a forma de controle da Administração Pública, pois contribuiu com o aumento da exigência dos cidadãos à prestação de contas dos atos de seus governantes, berço dos programas de integridade.

O modelo de Estado de Direito promove o controle da Administração Pública, na medida em que se estrutura na separação de poderes e nos limites estabelecidos ao exercício do poder do Estado. Nesse sentido, o controle da Administração Pública permite a vigilância, a orientação e a correção da atuação das autoridades administrativas para que estas não se distanciem das regras e dos princípios norteadores do ordenamento jurídico e dos interesses públicos que legitimam sua existência.

Como visto, para que a integridade possa exercer seu papel, é preciso que ela apresente sua sensibilidade ao seu propósito, sobretudo, nas relações entre cidadãos e Poder Público. Portanto, exige-se uma permanente integração entre funcionalismo público e povo, necessária para materializar a confiança entre estes, atualmente perdida, em virtude dos inúmeros e incessantes escândalos de corrupção.

Se os agentes públicos não demonstrarem claramente o seu comprometimento com a integridade, dificilmente os cidadãos neles confiarão ou presumirão a boa-fé em suas atividades, ainda que não sejam eles corruptos. Além disso, a corrupção sistêmica ainda fará com que os cidadãos íntegros se afastem e se interessem cada vez menos pela política, abrindo espaço para aqueles que enxergam os cargos políticos apenas como uma oportunidade para se locupletar (ZENKERN, 2019, p. 256).

O poder local é um fenômeno enraizado na Europa, em virtude da descentralização territorial (pois o poder não fica restrito ao Governo estatal) e da autonomia, pois as comunidades possuem liberdade de administração independente do Governo central; por fim, da democracia local, tendo em vista que ela não se esgota no poder de decidir dado – nacionalmente – aos cidadãos (OLIVEIRA; MAIA, 2016, p. 37). A magnitude da Administração Pública Local é a sua proximidade com a população, viabilizando um espaço de construção com participação do Executivo, do Legislativo e de outros atores sociais com o intuito de alcançar “o ideário de uma governança democrática” (OLIVEIRA; MAIA, 2016, p. 194).

A Constituição Federal brasileira de 1988 foi precursora ao considerar o Município como um ente partícipe autônomo do pacto federativo, com fundamentos nos princípios federativos, especialmente, “não concentração, Estado Democrático de

Direito, liberdade, democracia, pluralismo e subsidiariedade” (CORRALO, 2014, p. 244). Assim, os entes locais moldam-se às particularidades e à realidade de cada povo. Para Giovani da Silva Corallo (2014, p. 245)

[...] a assimétrica e cooperativa Federação brasileira, de forma singular no contexto dos Estados federais, erigiu uma federação consoante as aspirações da sua população, com ênfase no poder local e em sua autonomia administrativa, política, financeira, auto-organizatória e legislativa.”

O Brasil estrutura sua organização político-administrativa no federalismo e divide seu governo em três esferas: federal, estadual e municipal. Segundo Zenkner (2019, p. 289),

O controle administrativo é uma função originariamente próprio do Poder Legislativo, mas que, por opção do legislador constituinte, foi atribuída também a todos os demais poderes. A partir desta regra constitucional, o controle interno brasileiro assumiu a missão precípua de garantir que a Administração Pública atua de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Carta Magna, inclusive o da obrigatoriedade de prestação de contas, com funções basilares bem definidas.

A Administração Pública brasileira alicerça-se, dentre outros princípios, na legalidade, com a premissa de atuação do gestor público apenas dentro da previsão legal. A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva fortalecer os principais eixos da Administração Pública: “o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos e prestação de contas” (SLOMSKI, 2008, p. 174). Ademias, Leal e Teixeira (2020, p. 34) reforça a importância da participação dos cidadãos nos espaços de poder:

É fundamental envolver o povo (*demos*) restaurando-lhe espaços de poder (*kratos*). É isto porque o sistema político nacional encontra-se excessivamente desequilibrado diante da representação que deveria mediar, haja vista que grupos de interesse do setor público e privado não comprometidos com as demandas verdadeiramente coletivas da comunidade exercem graus de influência que são incompatíveis com os pressupostos democrático do modelo atual de Estado Democrático de Direito.

No Brasil, o controle da Administração Pública é definido por Di Pietro (2005, p. 62) como o poder de fiscalização e correção exercido pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, para garantia dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo que o artigo 74, da Constituição Federal, determina a finalidade dos sistemas de controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 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).

O controle da Administração Pública brasileira divide-se em interno e externo, em respeito ao Estado Democrático de Direito e a separação de poderes. Assim, o controle externo da administração é efetuado pelo Poder Legislativo, na fiscalização, pelo Poder Executivo, em detrimento dos limites constitucionais, e pelo Poder Judiciário, com o julgamento de casos de violação ou de ameaça de lesão de direitos (MAXIMINO; NOHARA, 2021, p. 221). O controle interno da Administração Pública é “composto por quatro macrofunções, de auditoria, ouvidoria, corregedoria e controladoria”, aprimorados por mecanismos de governança pública com o objetivo de combater a corrupção e o uso inadequado dos recursos públicos (PONÇONI, 2021, p. 95).

O controle interno também é oportunizado pela sistematização do PPA, da LDO e da LOA. Logo, “o controle é melhorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma finalização mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas” (SLOMSKI, 2008, p. 175), previstos nos artigos 70 e 75, da Carta Magna:

Art. 70: Controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com auxílio dos Tribunais de Contas. E controle interno realizado pelos próprios órgãos dentro da sua estrutura interna. Comprova a legalidade e avalia resultados das gestões orçamentária, controle de operações de crédito. Uso irregular dos recursos públicos.

[...]

Art. 75: a fiscalização em nível dos Governos Estaduais, Distrito Federal e Governos Municipais é de responsabilidade dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (BRASIL, 1988).

Reforça-se, portanto, que apenas a integração entre as instituições e o cruzamento de informações a partir de um relacionamento aberto será capaz de

construir um vínculo de confiança que permitirá a concretização de políticas de prevenção da corrupção. O poder e a autonomia existentes nos entes locais viabilizam a criação de políticas de integridade em razão do sentimento de pertencimento dos cidadãos à sua gestão local.

Valmor Slomski (2008, p. 184) reforça a necessidade da adoção de um Conselho de Administração Municipal para os governos locais, pois efetivam “um modelo de mensuração da eficiência em atendimento ao princípio constitucional seriam caminhos para concretização da governança pública no Brasil”. É dever do governo municipal representar os interesses da sociedade local, produzir o bem-estar social coletivo da sua comunidade.

Nesse sentido, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, elaborado pelo IBCG (2004) igualmente vislumbra a necessidade da existência de um Conselho de Administração eleito pelos sócios, em toda sociedade, sem descartar as outras partes interessadas (*stakeholders*), o objeto social e a sustentabilidade da sociedade em longo prazo. Portanto, dentro do contexto democrático brasileiro, o Município atua como base da organização política e social, em razão da proximidade entre os administrados e o ente federado, criando mais possibilidades de acerto nas políticas públicas. Assim, a proximidade dos gestores públicos municipais com os cidadãos facilita a comunicação e rápida visualização dos resultados obtidos com aplicação de programas de integridade. Defende-se, assim, a disseminação da cultura de integridade a partir da Administração Pública local, partindo da esfera micro para o macro e potencializando os resultados e a eficácia dos programas dentro dos padrões exigidos pela norma legal.

Já o Direito Administrativo da comunidade europeia forma-se através da relação entre o direito da União Europeia e os direitos nacionais dos Estados membros. Assim, a função administrativa europeia possui uma estrutura descentralizada pois o seu exercício é dado para as instituições, órgãos e organismo da comunidade, bem como, às administrações públicas de seus Estados-Membros e, ao contrário do direito interno dos EM, não se convencionou ao clássico princípio da separação de poderes (RODRIGUES, 2019).

Laura Rodrigues (2019, p. 377) classifica três tipos de administração pública da União Europeia quanto a aplicação do direito na via administrativa, qual seja: a. administração organicamente europeia, cuja efetivação se dá através de suas instituições, órgãos e organismos; b. administração funcionalmente europeia,

efetivada pelas administrações públicas dos Estados-Membros; c. a junção da administração orgânica com a funcionalmente europeia através de procedimentos compostos tendentes a uma única decisão. Assim, a variedade de autoridades que participam da atuação administrativa europeia dão azo ao caráter transnacional deste direito.

Por si só, a relação comunitária advém da integração porquanto os Entes Nacionais cedem parte de suas competências internas em detrimento de órgãos comunitários, obrigatórios para os Estados que fazem parte da União Europeia. Portanto, o direito baseia-se na cooperação entre as relações jurídicas. Para Silva e Santos (2016, p. 359):

O direito administrativo europeu é resultado da influência do direito comunitário no direito administrativo nacional dos Estados-membros, impondo modificações neste. Isto quer dizer que o direito comunitário influencia diretamente o direito interno dos Estados-membros, de modo a coordenar as suas normas nacionais com o direito da UE, respeitando o Princípio do primado do direito europeu.

Os sistemas jurídicos europeus inspiram e acrescentam proporcionalidade e confiança aos valores comuns da comunidade europeia e o sistema administrativo europeu considera-se transnacional pois envolve e coordenação da esfera nacional e da esfera comunitária em virtude de uma formação de um “espaço administrativo multifacetado, constituído por vários e diversos tipos de instituições regulatórias administrativas e de vários tipos de entidades que são sujeitos da regulação, incluindo os Estados, indivíduos, empresas e ONGs” (SILVA; SANTOS, 2016, p. 366).

Frisa-se a importância do princípio da primado da União Europeia pois determina que os Estados-Membros a harmonização do regime administrativo comunitário ao nacional para determinar um direito comum. Compete ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia, harmonizar as competências da EU. Cabe ao Parlamento Europeu a escolha dos seus representantes por eleições diretas, com responsabilidades legislativas, orçamentarias e a supervisão das políticas nacionais como órgão de controle democrático e ao Conselho compete a aprovação e a coordenação de políticas comunitárias.

O direito comunitário europeu estrutura-se por princípios e regras que coordenam a atuação dos poderes públicos da comunidade europeia com a Administração Pública Nacional por meio de diversos mecanismos de integração e da composição das organizações nacionais e comunitárias, “ambas responsáveis pela

execução administrativa das normas e políticas da EU”. O título XXIV do TFUE que trata da cooperação administrativa no artigo 197 (TFUE, 2002):

1. A execução efetiva do direito da União pelos Estados-Membros, essencial para o bom funcionamento da União, é considerada matéria de interesse comum.
2. A União pode apoiar os esforços dos Estados-Membros para melhorar a sua capacidade administrativa de dar execução ao direito da União. Tal ação pode consistir, designadamente, em facilitar o intercâmbio de informações e de funcionários, bem como em apoiar programas de formação. Nenhum Estado-Membro é obrigado a recorrer a este apoio. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas necessárias para este efeito, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.
3. O presente artigo não prejudica a obrigação dos Estados-Membros de darem execução ao direito da União, nem as prerrogativas e deveres da Comissão. O presente artigo também não prejudica as outras disposições dos Tratados que preveem a cooperação administrativa entre os Estados-Membros e entre estes e a União.

Portanto, a cooperação entre a ordem nacional e o direito europeu é efetuada pelo Conselho da União Europeia, o qual possui natureza de órgão regulatório do direito administrativo. A *accountability da administração interna na União Europeia* concentra-se em três pontos fundamentais: “assegurar a responsabilidade dos atores do regime administrativo, a proteção dos direitos individuais e a promoção da democracia” (SANTOS; SILVA, 2016, p. 366).

Para Silva e Santos (2016, p. 366) o direito administrativo global por ser um órgão de regulação administrativa, possuindo uma diversidade institucional, jurisdicional e normativa, as diretivas europeias originam um regime de *accountability* entre os Estados-Membros, primeiramente com foco na regulação botton-up (debaixo para cima), uma vez que há a participação na administração global na ampliação e adaptação dos instrumentos de direito administrativo nacional. Por outro lado, as diretivas europeias, em algumas situações, como no caso apresentado, podem realizar regulação top-down (de cima para baixo), o que significa dizer que o de padrões, decorrentes das diretivas, refletem no plano internacional ou até mesmo em outros ordenamentos jurídicos nacionais alheios ao da União Europeia.

Além disso, os Estados-Membros e suas instituições públicas partilham normas consistentes derivadas das práticas internacionais de controle interno e gestão de risco. As normas contêm disposições explícitas relativas ao controle interno e à gestão do risco contra a fraude na gestão dos fundos da UE. Na França, todas as entidades públicas (administrações estatais, autarquias locais, instituições públicas e empresas

semipúblicas) são legalmente obrigadas a realizar avaliações de risco, independentemente da sua dimensão. Assim, as entidades públicas devem listar todos os processos relacionados às suas atividades, como recrutamento e compras públicas, e avaliar os riscos de integridade associados. Nesse sentido, a título de exemplo, menciona-se o caso da Estônia, em virtude da utilização de uma abordagem holística para integridade e direcionamento de áreas de alto risco.

Assim, na esfera local do Direito Administrativo Europeu, cabe às Administrações Públicas nacionais dos EM a atuação como administrações funcionalmente europeias, dado que aplicam direito da UE (DUE) na sua função administrativa interna, baseado nos princípios da subsidiariedade, da cooperação leal e da autonomia, como visto anteriormente (RODRIGUES, 2019).

Diferentemente do modelo federal, a União Europeia pode obrigar os EM no cumprimento de metas e objetivo, sem impor-lhes a forma, para viabilizar a uniformização da aplicação do direito administrativo comunitário em seus Estados-Membros, respeitando a singularidade e o juízo crítico. Portanto, a

homogeneização de práticas administrativas leva ao estabelecimento de uma administração em rede que assenta essencialmente em dois pontos: i) cooperação mútua entre as administrações nacionais dos EM e cooperação entre estas e as instituições, órgãos e organismos da UE; ii) eficácia de um ato praticado por uma entidade nacional no território de um outro EM, tanto porque o ato vale em todo o território da UE por força de uma disposição de DUE ao abrigo do qual foi adotado, como pela extensão territorial da eficácia do ato pela imposição europeia de reconhecimento mútuo (RODRIGUES, 2019, p. 30).

Ao poder local atribuem-se funções administrativas de exercício pelos entes públicos, em que a Administração Pública Municipal tem a responsabilidade de promover e incentivar o desenvolvimento local. Dentre as inúmeras atribuições municipais, evidencia-se o planejamento de ações que permitam o desenvolvimento local, como o desenvolvimento humano e econômico.

A ONG Transparência Internacional criou um Sistema de Integridade Nacional (NIS) para avaliar a eficácia das medidas anticorrupção de cada país, dividido por setor, dentro dos sistemas de governança. O sistema sobreleva as estruturas públicas institucionais e os fundamentos dos seus valores públicos. Portanto, os pilares de integridade devem ser compreendidos como “conjunto integrado ou holístico de estruturas anticorrupção, sendo esta uma estratégia de governo que se opõe

diametricamente às isoladas, temporárias, desconcatenadas e nada efetivas iniciativas individuais” (ZENKERN, 2019, p. 257).

Ademais, foi objeto de pesquisa da ONG um questionário para avaliar e fomentar as agendas de integridade, transparência, dados abertos, acesso à informação, participação social, governança pública, transformação digital e combate a corrupção para todos os níveis federativos. Tendo em vista a diversidade entre os municípios brasileiros, criou-se uma metodologia específica de avaliação para a esfera local afim de corroborar com a adequação das Administrações Públicas Locais às boas práticas de integridade (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2023).

Assim, em que pese os desafios impostos pela modernidade, na Administração Pública e na gestão local, como cerne do relacionamento entre Estado e cidadão, defende-se a aplicação das práticas de integridade pública como instrumento de gestão no âmbito da Administração Pública Local para impulsionar e fortalecer a integridade e o Estado Democrático de Direito.

Busca-se assim, estimular a implementação dos programas de integridade nos entes locais em virtude da maior identificação dos cidadãos com seus governantes, bem como, com a estrutura política. Para tanto, é necessário que os próprios entes públicos aplicam os programas de integridade afim de propiciar a disseminação da cultura de integridade e aplicar técnicas de gestão de risco na contribuição do combate a prática de atos corruptivos. É precisamente sobre os programas de integridade e os novos paradigmas da gestão pública que o presente trabalho passará a tratar no capítulo a seguir.

3 PRESSUPOSTOS JURÍDICO-NORMATIVOS DE FOMENTO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL

Conforme já tratado, o poder local possui grande importância para o empoderamento social e para a construção de uma gestão administrativa democrática e íntegra, consolidando-se como um espaço de realização da Administração Pública. Ademais, as aproximações teóricas de empoderamento dos entes locais entre o Brasil e a Europa permitem avançar o presente estudo para os pressupostos jurídico-normativos de fomento da integridade na Administração Pública, com enfoque aos entes locais, em virtude da sua função na construção de uma sociedade honesta, transparente e eficiente.

Assim, este capítulo trará, além dos principais marcos normativos de fomento a integridade na Administração Pública brasileira e europeia, os contributos das diretivas europeias na governança pública e no combate à corrupção para, ao final, far-se-á um panorama dos sistemas de integridade administrativos.

3.1 MARCOS NORMATIVOS DE FOMENTO À INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Enfatiza-se novamente que o surgimento do interesse por este estudo decorre do desafio enfrentado pelas sociedades contemporâneas no combate às práticas de atos corruptivos no âmbito da Administração Pública local e da importância da gestão de risco e dos controles internos como facilitadores no movimento contra corrupção, pois tanto no sistema federativo brasileiro quanto no sistema único europeu, práticas de desvirtuamento do erário público geram inúmeros danos sociais.

A corrupção existe dentro de inúmeros ramos de conhecimento e sua forma alterna-se de acordo com a época em que ocorre, do local praticado, das instituições, da formação social, política e institucional. Faz-se presente desde os primórdios da humanidade: propaga-se e adapta-se no mesmo sentido em que as sociedades se alternam estruturalmente, juridicamente e funcionalmente, sendo considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos maiores obstáculos de desenvolvimento econômico do mundo:

A corrupção limita a capacidade dos governos em servir a população, pois fragiliza o Estado de Direito, as instituições públicas e a confiança nos líderes. Ela age como um frio no desenvolvimento e priva milhões de pessoas ao redor do mundo da prosperidade, dos direitos, dos serviços e dos empregos dos quais elas precisam desesperadamente, e os quais merecem. Quando a corrupção reina, a democracia, que é um pré-requisito do desenvolvimento, é ameaçada. Logo, o desenvolvimento sustentável não é apenas um objetivo em si, mas sim o antídoto mais eficaz contra a corrupção (ONU, 2013, n.p.).

Há muito por se fazer na formação de uma cultura de integridade contra a corrupção na administração pública, e uma das possibilidades decorre da imposição de políticas públicas que privilegiem o valor da honestidade em conjunto com os esforços mundialmente perseguidos (SANTOS JUNIOR; PETITAN, 2020). Nesta linha, Fabiano Morais Braga Machado (MACHADO, 2019, p. 143) afirma:

[...] a corrupção é um fenômeno social, humano-dependente. Somente o aparato de prevenção e de repressão do Estado não dará conta de combatê-la. Por isso, inúmeros estudos da psicologia comportamental têm apontado caminhos de desincentivo às práticas corruptivas.

A prática de atos corruptivos corrobora com a ideia de que a humanidade, há muito tempo, perdeu o sentido de servir à coisa pública. O bem comum, conhecido como interesse público, deixou de ser a finalidade dos gestores públicos, e passou a confundir-se com o interesse particular, para estes que ocupam posições políticas – de agentes públicos ou políticos –, bem como para os particulares que com eles se relacionam (CLEMENTAL, 2017). No âmbito internacional, desde a década de 1970, devido ao fenômeno da globalização econômica, a corrupção tem obtido atenção especial, em decorrência do surgimento da corrupção transnacional, conhecida como o processo de corrupção sistemática que vai além das fronteiras nacionais de um determinado ente soberano (RAMINA, 2009).

Antes de efetuar um apanhado histórico-normativo do combate à corrupção na Administração Pública é preciso delimitar o tratamento conceitual da corrupção para o presente estudo, qual seja, da corrupção como um fenômeno multifacetado, assim

[...] defender a corrupção como um fenômeno multifacetado que amplia as possibilidades punitivas àquele que não só age de forma ímproba, como contra aquele que comete prejuízo ao interesse público, seja por falta de gestão, seja por falta de eficiência, entre outros. E daí, vê-se que a resposta a estes problemas não pode ser operacionalizada de forma tão estanque, como para o direito penal, ou para o direito administrativo ou para o direito civil, como se fossem nichos nos quais o direito não se comunicaria. Logo, para problemas complexos, deve-se produzir respostas tão complexas quanto para seu enfrentamento. Olhar a corrupção como um fenômeno

multifacetado faz com que o direito precisa dar respostas múltiplas e comunicadas entre si (BITTENCOURT; RECK, 2015, p. 38-39).

Portanto, tendo em vista a competência instituída aos entes estatais para “buscar padrões éticos e institucionais a realização dos fundamentos da República Federativa” (BITTENCOURT; RECK, 2015, p. 39), é possível enquadrar os programas de integridade pública, objeto de estudo deste trabalho, como um instrumento de concretização dos objetivos estipulados no preâmbulo da Carta Magna brasileira, pois ao incentivar a disseminação da cultura de integridade estar-se-á, automaticamente, defendendo os fundamentos da República Federativa.

Ademais, Leal (2013) apresenta uma “dimensão simbólica da corrupção” para além da corrupção institucionalizada, ou seja, a corrupção “de valores democráticos” a qual afeta diretamente as relações sociais entre os cidadãos, as instituições representativas e, principalmente, os gestores públicos. Contudo, ante ao fato desta dissertação buscar discutir o fomento à cultura da integridade na Administração Pública local, o conceito de integridade será observado sob o olhar dos princípios da boa administração pública e da boa governança, constituindo-se a causa do aumento da credibilidade dos gestores públicos, bem como, do combate a prática de atos corruptivos.

Dito isso, traça-se um delineado histórico da corrupção na esfera administrativa, especificamente a partir do século XX, a fim de compreender a evolução dos institutos jurídicos e as suas interconexões com as mudanças sociopolíticas e econômicas que moldaram a estrutura jurídico-econômica herdada pela Administração Pública no Estado Contemporâneo. Sem a ambição de esmiuçar o processo histórico da corrupção, seus efeitos e seus principais marcos normativos na sociedade contemporânea, busca-se apenas situar no tempo e no espaço as transformações e as movimentações jurídico-normativas de combate à corrupção, as quais implicam o modelo de integridade almejado atualmente.

A corrupção assombra a contemporaneidade e faz-se presente nas relações humanas e sociais, desde os primórdios. Destaca-se, o Brasil, a partir dos escândalos da Operação Lava Jato, com a contribuição da mídia, fomentou a participação e o envolvimento dos cidadãos face às indecorosidades corruptivas deslumbradas por inúmeros gestores e servidores públicos. No âmbito global, existem outros casos

historicamente alarmantes, como o escândalo de Watergate⁵, nos Estados Unidos, no início da década de 1970, e a Operação Mãos Limpas⁶, na Itália, no início da década de 1990.

Nos Estados Unidos, após escândalos de fraudes envolvendo propina para congressistas norte-americanos, Nova Iorque aprovou um projeto de lei que inseriu a corrupção no ordenamento jurídico. Mas somente com o escândalo de Watergate envolvendo a tentativa de reeleição de Richard Nixon, o Senado americano vislumbrou a necessidade da criação de uma legislação de combate à corrupção nos Estados Unidos. Como resposta, o Congresso Americano criou a FCPA – *Foreign Corrupt Practices Acts*, em 1977 (USA, 1977).

A FCPA é aplicável a qualquer empresa que tenha sede ou filial nos Estados Unidos ou que mantenha negócios no território americano. Como decorrência dessa legislação, a partir de 1989, iniciou-se uma série de reações do empresariado norte-americano, que acreditava que a FCPA havia trazido inúmeras desvantagens competitivas e, conseqüentemente, impactado a economia dos EUA. Como resultado, o governo norte-americano iniciou uma pressão internacional pela luta contra a corrupção e passaram a ser criadas convenções internacionais com o intuito de prevenir e combater a corrupção (FIGUEIREDO, 2017).

A Lei de Práticas de Corrupção no Exterior (*Foreign Corrupt Practices Acts*) é considerada pioneira na criminalização de pagamentos de subornos em jurisdições estrangeiras. Seu conteúdo alcança a importância da integridade pública, a preocupação com a estabilidade dos governos, bem como os danos potenciais nas relações de outros países com os Estados Unidos (PUNDER, 2019). Com a crise

⁵ O escândalo do Watergate, assim conhecida como a invasão ao Partido Democrata em Washington para instalação de escutas telefônicas ilegais, 1972 nos Estados Unidos da América, durante a campanha presidencial disputada por Richard Nixon (republicano) e democratas. A invasão foi patrocinada por um “caixa dois” eleitoral e com ela propagou-se a célebre frase “*follow the money*”. Com a comprovação da obstrução de justiça efetuada pelo comitê eleitoral republicano, Richard Nixon renunciou ao cargo em 1974. SENATE SELECT COMMITTEE ON PRESIDENTIAL CAMPAIGN ACTIVITIES. **The Watergate Committee**. U.S. Senate Historical Office, Washington, D.C. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/resources/pdf/watergate-investigation-citations.pdf> Acesso em: jan. 2022.

⁶ A operação mãos limpas (*mani pulite*) foi uma longa investigação policial com objetivo de esclarecer casos de corrupção na Itália, comprovou o pagamento de propina por empresários com o intuito de vencer licitações públicas. Como resultado, tem-se o fim da Primeira República Italiana e extinção de inúmeros partidos políticos. LIMA, Amanda Evelyn Cavalcanti de. **Mãos Limpas: objeto e ciência de uma operação anticorrupção italiana**. Trabalho apresentado no 44º Encontro da ANPOCS no GT 03 – Atores e Instituições Judiciais: sentidos e disputas em torno do direito. Sua realização contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes/MEC). 2020.

americana de 2008, a FCPA foi revisada em 2012 e atualmente é conhecida pelo pioneirismo no âmbito dos programas de integridade.

Antes de mencionar as principais convenções internacionais de combate à corrupção, com olhos para a evolução legislativa de combate à prática de atos corruptivos no Brasil, tem-se, em 1992, o surgimento da Lei de Improbidade – Lei Federal nº 8.429 de 1992, a qual possui dispositivos que se aplicam ao setor público e às empresas privadas, em que, apesar de não ser agente público, desde que induza ou concorra para prática de atos de improbidade ou que dele se beneficie, direta ou indiretamente, enquadra-se como atos ímprobos, conforme art. 3º da norma.

Já em 1993, tem-se a criação da Lei de Licitações brasileiro - Lei Federal nº 8.666 de 1993, passou a regulamentar as contratações públicas, recentemente revogada pela Lei Federal 14.133/2021⁷. A norma de 1993 passou a prever sanções administrativas aplicáveis às empresas privadas⁸ (arts. 86, 87 e 88) e tipificou condutas praticadas por funcionários de empresas privadas participantes de licitação ou contratadas da administração pública (nos arts. 91, 93, 95 e 96).

E a União Europeia também pautava o combate à prática de atos corruptivos antes da publicação dos instrumentos de cooperação global. Sendo assim, em 26 de julho de 1995, o ato do Conselho estabeleceu a Convenção Relativa à Proteção dos Interesses Financeiros da Comunidade Europeia, com o intuito de proteger, ao abrigo do Direito Penal, os interesses financeiros da União Europeia e dos seus contribuintes. A Convenção apresentou uma definição jurídica harmonizada de fraude e impôs aos seus signatários a adoção de sanções penais em caso de fraude.

Para retomar o controle da corrupção *lato sensu*, para Zenkner (2019, p. 93) explica que o advento da globalização e a progressiva abertura econômica entre os

⁷ Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: I - dar causa à inexecução parcial do contrato; II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo; III - dar causa à inexecução total do contrato; IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame; V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado; VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato; IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato; X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza; XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação; XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

⁸ Nos artigos 86, 87 e 88, quais seja: o atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato e inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa (BRASIL, 1993).

países, tornaram a corrupção uma preocupação com dimensões internacionais e natureza transnacional, reconhecida pelos países integrantes do G20 (2021) como ameaça significativa para o crescimento global e para a estabilidade financeira, e “além de minar o estado de direito e a confiança nas instituições, prejudica a credibilidade internacional, distorce a concorrência e reduz o investimento, principalmente estrangeiro, bem como, distorce a alocação de recursos e impede o comércio e o investimento transfronteiriço” (G20, 2021, P. 9). Portanto, mencionar as principais convenções internacionais de combate à corrupção contribuirá para a compreensão da função da cooperação internacional na disseminação da cultura de integridade pública e no combate à corrupção em defesa dos valores do Estado Democrático de Direito.

Assim, em março de 1996, em Caracas, Venezuela, a Organização dos Estados Americanos (OEA), em virtude da preocupação da comunidade internacional com os impactos da corrupção, promoveu a Convenção Interamericana contra a Corrupção⁹, considerada como o primeiro instrumento jurídico internacional de reconhecimento da corrupção supranacional. Ela foi precedida pela “Declaração de Belém do Pará”, em 1994, na qual os Ministros das Relações Exteriores e os Chefes de Delegação dos Estados-Membros manifestaram apoio ao estudo de medidas destinadas para o combate à corrupção, para a melhoria da eficiência da gestão pública e para a propagação da transparência e da probidade na administração dos recursos públicos (ZENKENER, 2019).

De forma geral, a Convenção da OEA objetivou fomentar a promoção e o fortalecimento do desenvolvimento de mecanismos necessários para prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção, além de promover, facilitar e regular a assistência e a cooperação entre os Estados Partes (ZENKENER, 2019).

A OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – surgiu em 1948 com o objetivo de concretizar o Plano Marshall, financiado pelos EUA para reconstrução da Europa, devastada pela Segunda Guerra Mundial. Incentivados pelo sucesso do projeto e com a intenção de elevar esse trabalho para um plano

⁹ A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi firmada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996, sendo que, primeiramente, a convenção foi aprovada no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com reserva ao artigo XI, §1º, “c”, que trata da tipificação da prática de lobby para a adoção de decisão de autoridade pública com o objetivo de obter proveito ilícito. Em 10 de julho de 2002, o país ratificou a Convenção e a promulgou por meio do Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. BRASIL **Decreto Federal nº 4.410**, de 7 de outubro de 2002.

global, os Estados Unidos e o Canadá se juntaram aos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e formataram a Convenção da OCDE, que entrou em vigor em 30 de setembro de 1961 (ZENKERN, 2019).

Em 1997, a OCDE celebrou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, após ter adotado, no ano de 1995, a Recomendação sobre Dedução de Impostos de Subornos de Funcionários Públicos Estrangeiros. Por meio dessa convenção, que entrou em vigor no ano de 1999, os Estados firmaram um compromisso de adequação das legislações internas às medidas de prevenção e combate à corrupção com o intuito de afastar esses delitos na esfera das transações comerciais internacionais. O Brasil ratificou a convenção com a promulgação do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

Em 2003, foi aprovada pela Assembleia da ONU a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, na cidade de Mérida, no México, objetivou o combate universal pelas Estados contra a corrupção. Com a sua entrada em vigor, em dezembro de 2005, passou a ser o primeiro instrumento jurídico anticorrupção com regras vinculantes a todos os países. Dentre as principais previsões da Convenção, destacam-se: o dever de criminalização dos países por uma série de atividades corruptas, a promoção da integridade no setor público e privado, a cooperação entre os países e o estabelecimento de mecanismos legais de repatriamento de bens e recursos público, proveito da corrupção (MEYER-PFLUG, 2009). A convenção adentrou o ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Federal nº 5.687/2006 (BRASIL, 2006).

Em decorrência da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE de 1997, o Brasil incluiu a tipificação de atos praticados por particulares contra a administração pública estrangeira em transações comerciais internacionais, com a Lei Federal nº 10.467, de 2002 (BRASIL, 2002), que alterou o Código Penal. Além disso, a Câmara de Comércio Exterior emitiu a Resolução nº 62, de agosto de 2012, substituída pela Resolução CAMEX nº 81/2014, pela qual o apoio oficial brasileiro à exportação fica condicionado à assinatura de Declaração de Compromisso do Exportador. Há, ainda, a promulgação da Lei Federal nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração pública nacional e estrangeira.

Em 1998, com o auxílio do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), criou-se a Lei da Lavagem de Dinheiro e, naquele ano, iniciou-se a prática de emissão de circulares do Banco Central do Brasil (BACEN), Superintendência de Seguros Privados (Susep), de instruções normativas da Comissão de Valores Imobiliários, resolução do COAF para orientar a norma jurídica, bem como instruções do Conselho Monetário Nacional. Salienta-se que, no ano de 2012, a Lei Federal nº 12.683/2012 (BRASIL, 2012) fez alterações significativas na Lei de Lavagem de Capitais, com o intuito de tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro e, assim, de forma indireta, desestimular práticas corruptivas.

Com a publicação da Lei Federal nº 10.683, de maio do 2001, tem-se a criação da Controladoria Geral da União (CGU), a agência anticorrupção brasileira que funciona como órgão encarregado de assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atividades relativas à transparência de sua gestão.

Em 2003, foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro a lei de criação da CGU, a Corregedoria Geral da União (Lei Federal nº 10.683/2003), encarregada, no âmbito do Poder Executivo, da defesa do patrimônio público e da propagação da transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, correição, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção, além de ouvidoria própria (BRASIL, 2003).

Como o desenvolvimento cultural brasileiro, visando ao estímulo da transparência na gestão pública, no ano de 2004, no Brasil, ocorreu a criação do Portal da Transparência, disponibilizando aos cidadãos o acesso às principais informações sobre gestão pública, despesas públicas e acerca da aplicação do dinheiro público no Brasil. Por meio da criação do portal da transparência, a sociedade avança nos instrumentos de exercício da cidadania, pois, além de ampliar a transparência da gestão pública, possibilita-se o fortalecimento da participação social na fiscalização dos gastos públicos (ZENKNER, 2019).

Outrossim, a publicação de dados governamentais tornou-se um movimento social, pertencente ao Governo Aberto pois

[...] a publicação de dados brutos em formatos abertos e reprocessáveis tem o poder de fertilizar o tecido social para o desenvolvimento de soluções que incrementem a cidadania, diminuam as desigualdades, e possibilitem o desenvolvimento e criação de novas arquiteturas e interfaces de colaboração na Participação Social (BRASIL, 2022).

Em 2006, a OEA adotou um Programa Interamericano de Cooperação para combater a corrupção. Seguindo a linha do tempo no Brasil, no ano de 2008, foi criado o Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), o qual reúne as pessoas físicas e jurídicas impedidas de licitar disponível no portal da transparência; em 2010, deu-se origem ao Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Pró-Ética), por meio de uma iniciativa da Controladoria-Geral da União e do Instituto Ethos; em 2011, institui-se a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527.

Em agosto de 2013, tem-se a publicação da Lei nº 12.846, mais conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa. Houve uma alteração substancial no que tange ao enfrentamento da corrupção no Brasil, pois, por meio dessa normativa, possibilitou-se a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos. Esse diploma legal foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 8.420, de 1º de agosto de 2013, dispondo sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O referido Decreto Federal é extremamente importante, pois estrutura a apuração da responsabilidade administrativa mediante o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR; estabelece as sanções administrativas, bem como a forma de encaminhamento das medidas judiciais no Brasil e no exterior; dispõe sobre os acordos de leniência; trata, em capítulo específico, sobre os programas de integridade; estabelece o CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas; e o CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas.

Nesse contexto, oportuno salientar que a Lei Anticorrupção define a responsabilidade da pessoa jurídica por atos contra a administração pública. Tais atos incluem oferecer vantagem a agentes públicos, financiar ou custear a prática de atos ilícitos, e ocultar os interesses ou a identidade dos beneficiários desses atos. A Lei Anticorrupção também define penalidades, como perda de bens, suspensão de atividades, proibição de receber incentivos e doações, entre outras.

Ainda no ano de 2013, entrou em vigor a Lei de Conflito de Interesses, Lei Federal nº 12.813, a qual regulamenta situação que caracteriza conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e os impedimentos implicados ao exercício de cargos ou empregos públicos. A importância dessa legislação para os programas de integridade encontra-se na relevância do cuidado com requisitos e restrições de ocupantes de cargos ou empregos com acesso a

informações privilegiadas, pois, diariamente, vislumbram-se situações de conflito de interesses públicos e privados, capazes de comprometer o interesse coletivo ou de influenciar, de forma inapropriada, o desempenho da função pública.

A Lei de Conflito de Interesses regulamenta as situações que configuram conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego, bem como os casos de conflito de interesse após o fim do vínculo. A legislação estipula a competência para a Comissão de Ética Pública, a qual deve ser instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e para a Controladoria-Geral da União, para avaliar e fiscalizar as situações de conflito de interesse.

Outra importante lei foi publicada no ano de 2013, a Lei Federal nº 13.303, a qual disciplina 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; foi a primeira norma, de impacto nacional, a empregar a expressão *compliance*, sem tradução para o português, em seu art. 9º, §4º¹⁰.

Em março de 2015, por meio da Portaria Conjunta CGU e SMPE nº 2279, com fundamento no disposto no § 5º, do art. 42, do Decreto nº 8.420, estipulam-se os parâmetros de avaliação das medidas de integridade de microempresa ou empresa de pequeno porte. A portaria considera, para essas empresas, a implementação de medidas de integridade mais simples, com menor rigor formal, desde que demonstrem o comprometimento com a ética e a integridade na condução de suas atividades.

Em abril de 2015, a Portaria da CGU nº 909 passa a regulamentar os programas de integridade das pessoas jurídicas. Por meio desse ato, a CGU estipula a necessidade de relatórios de perfil e de conformidade do programa para fins de avaliação dos programas de integridade. Salienta-se a importância dessa avaliação para os casos de multa, em que é possível obter a subtração, em caso de multa, dos percentuais de um a quatro por cento para empresas que comprovem possuir e aplicar programas de integridade.

Assim como aduz a previsão legal do art. 5º, § 2º, da Portaria 909, da CGU, tem-se na esfera normativa, assim como na atividade prática de aplicação dos

¹⁰ § 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada. (FORTINI, Cristiana Fortini; SCHRAMM, Fernanda Santos. Direito Premial e os incentivos à integridade na Administração Indireta. *In.*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.)

programas de integridade, a necessidade de inclusão de um programa de *compliance* não meramente formal; faz-se necessária a demonstração da efetividade na mitigação de riscos de ocorrência de atos lesivos, nas esferas pública e privada. Instituído por meio da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, o Programa de Integridade da CGU consiste em um conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta.

Assim, tem-se que, cada vez mais, os programas de integridade (*compliance*) estão adquirindo espaço na legislação brasileira. A Constituição da República Federativa do Brasil firma a obrigatoriedade de existência de programas de integridade e governança corporativa nas empresas públicas, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa obrigatoriedade foi recentemente estendida pelo Decreto 9.203/2017 à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme consignado na Portaria n.º 57/2019 da Controladoria Geral da União. O Programa de Fomento à Integridade Pública – PROFIP, foi instituído pela Portaria CGU nº 784/2016, alterado pela Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017 – e é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) para incentivar e capacitar órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade. A Portaria prevê em seu artigo primeiro:

Art. 1º. O Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip passa a reger-se pelos termos desta Portaria.

Parágrafo único. A adesão ao Profip é voluntária e será realizada mediante a assinatura do Termo de Adesão anexo a esta Portaria pela autoridade máxima do órgão ou entidade ou outra por ele designada.

Seguindo a linha dos principais instrumentos normativos de fomento à integridade, em novembro de 2017, o governo federal publicou o Decreto nº 9.203, o qual dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Após a criação do Programa de Fomento à integridade Pública Nacional, o governo federal brasileiro, em conjunto com a CGU, publicou a Portaria nº 1.089, em 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2018), a qual estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências.

Por meio dessas regulamentações, tornou-se possível a definição de diretrizes, etapas e prazos para a criação dos programas de integridade obrigatórios de cada órgão federal, com o intuito de prevenir, detectar e punir casos de fraudes e corrupção. Ademais, atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, temos o chamado “selo Pró-Ética”, um símbolo nacional de empresas comprometidas com ética e integridade, por meio de uma iniciativa do Instituto Ethos e da Controladoria-Geral da União.

Assim, em 30 de novembro de 2018 passou-se a determinar a implementação e a aprovação dos programas de integridade por órgãos e entidades da administração pública federal autárquica e fundacional. Evidencia-se que a Portaria é considerada a primeira legislação, no Brasil, que estabelece diretrizes de implementação daquilo que a doutrina começa a denominar como “Compliance Público” (MESQUITA, 2019).

Outro aspecto importante sobre a integridade pública decorre do papel exercido pelo controle interno via atuação da CGU, a qual contribui como um modelo a ser seguido pelos demais órgãos da administração pública, dada sua autonomia administrativa, decorrente do Estado Federal de Direito. Nesse aspecto, a recente publicação do Decreto Federal nº 11.129/2022 possui avanços significativos na busca por uma gestão proba e ética na Administração Pública, por meio da atuação direta nos mecanismos de governança corporativa das entidades privadas.

O Decreto Federal nº 11.129, de 11 de julho de 2022, entrou em vigor em 18 de julho daquele ano, em substituição ao Decreto Federal nº 8.420/2015, que não recebia atualização desde sua publicação. Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira (Lei Federal nº 12.846/2013) e objetiva fomentar e difundir a cultura da integridade na esfera pública e privada. A atualização trouxe alterações positivas, aproximou-se das práticas mais modernas de *compliance* e das normas internacionais que regulamentam os sistemas de gestão de *compliance* (ISSO 31301) e os sistemas de gestão antissuborno (ISSO 37001).

Como efeito da atualização legislativa do Decreto Federal nº 11.129/2022, ampliou-se o escopo dos programas de integridade para a novidade do inciso II¹¹, que

¹¹ Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional. Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

incluiu o fomento e a manutenção da cultura de integridade no ambiente organizacional, trazendo a necessidade de ampliação dos programas para outras esferas, além da corrupção, como: o combate ao abuso no ambiente de trabalho, à lavagem de dinheiro, ao financiamento ao terrorismo, dentre outros, uma vez que um ambiente de desconformidade viabiliza a ocorrência de ilícitos contra a administração pública, regulamentada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa (CARVALHO, 2022).

Nesse sentido, segundo Marcelo Zenkner (2019), a corrupção na administração pública estaria “diretamente proporcional ao monopólio e a discricionariedade, e inversamente proporcional ao dever de prestar contas”. Portanto, o controle da prática de atos corruptivos na esfera administrativa depende de um

conjunto mutável de micro fatores, que combina redução dos monopólios, regulação do poder de concedê-los, democratização do poder decisório do gestor público, transparência em relação a estas decisões e aprimoramento do dever de prestar contas (ZENKNER, 2019, p. 236).

Qualquer estrutura político-administrativa estatal apresenta risco de integridade tendo em vista a possibilidade de os ocupantes de cargos públicos usarem sua ocupação para benefícios pessoais. Logo, alerta-se sobre a importância da integridade governamental. Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) determinou doze princípios de gestão ética no serviço público, baseados nas práticas de integridade (ZENKNER, 2019).

Como efeito da atualização legislativa do Decreto Federal nº 11.129/2022, ampliou-se o escopo dos programas de integridade para a novidade do inciso II¹², que incluiu o fomento e a manutenção da cultura de integridade no ambiente organizacional, trazendo a necessidade de ampliação dos programas para outras esferas, além da corrupção, como o combate ao abuso no ambiente de trabalho, à lavagem de dinheiro, ao financiamento ao terrorismo, dentre outros, uma vez que um ambiente de desconformidade viabiliza a ocorrência de ilícitos contra a administração

¹² Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional. Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

pública, regulamentada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa (CARVALHO, 2022).

O referido diploma legal também incluiu nos objetivos do programa de integridade os verbos: prevenir, detectar e sanar (artigo 56, inciso I)¹³. A norma enfatiza a prevenção de ilícitos, além de mencionar a importância de encontrar irregularidades em curso (detectar) e de remediar situações de desvio, caso tenham ocorrido (detectar). Em que pese críticos possam mencionar que esses verbos estavam implícitos na redação anterior, dada pelo Decreto nº 8.420/2015, não se evidenciavam os vocábulos (BRASIL, 2015).

A maior alteração decorre do artigo 57, que apresenta novos parâmetros de avaliação dos programas de integridade, conforme as diretrizes da Recomendação da OCDE sobre integridade pública, com mais detalhamentos e inclusões. O inciso I tornou parâmetro de avaliação a comprovação do comprometimento da alta administração (*tone from the top*) por meio do apoio visível e inequívoco ao programa. O inciso V alocação eficiente de recursos para a gestão de riscos, e o inciso X incluiu a expressão “mecanismos destinados ao tratamento de denúncias”.

Ou seja, não basta apenas haver a ferramenta de denúncias, é necessário implementar uma política de *whistleblowing*¹⁴ para regular o trâmite das mesmas, já exigido na União Europeia. Já o inciso IV reforça a cultura organizacional de *compliance*, ao inserir a necessidade de comunicação e treinamentos periódicos – pois aquela é fator fundamental para disseminação da cultura de integridade – bem como, segundo Carvalho (2022), o estabelecimento de lembretes morais (*moral reminders*) de forma regular.

Contudo, dentre as alterações de parâmetro de avaliação dos programas de integridade, destacam-se os acréscimos efetuados sobre *Due Diligence* (inciso XII, art. 57) nas contratações que, fundamentadas em riscos, devem reforçar a gestão de terceiros com a inclusão de despachantes, consultores e representantes comerciais; a supervisão de pessoas politicamente expostas, seus familiares, colaboradores próximos e sua participação em pessoas jurídicas; bem como a supervisão de patrocínios e doações em geral. A relevância da alteração normativa decorrente do Decreto Federal nº 11.129/2022 para a administração pública está no aumento da

¹³ [...] I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira;

¹⁴ *Whistleblowing*: expressão utilizada para nomenclatura do denunciante.

segurança nas intermediações das relações entre gestão pública e empresas privadas.

Diante do panorama histórico de práticas de corrupção e da clemência na busca da integridade no âmbito público e privado, ficou ainda mais evidente a necessidade de prevenir, detectar e punir a ocorrência de irregularidades, bem como de incentivar as práticas de boa governança e o estímulo para a criação de programas de integridade. Com efeito, compele a Administração Pública realizar suas funções administrativas em prol do interesse público fomentando a integridades dos gestores públicos e a prevenção de corrupção no atual cenário de transformações políticas e econômicas com a contribuição da governança administrativa, principalmente com foco nas responsabilidades e nos mecanismos de transparência e controle estatais, que se será abordado no próximo tópico.

2.2 DIRETIVAS EUROPEIAS E SEUS CONTRIBUTOS PARA A INOVAÇÃO DA GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA E DO COMBATE À CORRUPÇÃO

Preliminarmente, é preciso compreender o funcionamento da União Europeia (UE) e a atuação de seus membros. A Comissão Europeia não tem competências formais em matéria de ordenamento do território, um domínio considerado do âmbito da soberania de cada um dos Estados-Membros. Contudo, os serviços da Comissão Europeia têm vindo a estimular e a apoiar, desde finais da década de 80, múltiplas iniciativas que visam ao desenvolvimento de estratégias de ordenamento transnacional do espaço comunitário.

O Tratado da União Europeia, em seu artigo 2º, dispõe que o grupo se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Esses valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, pela não discriminação, pela tolerância, pela justiça, pela solidariedade e pela igualdade entre homens e mulheres. Portanto, o dispositivo centraliza os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana na criação de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais nos espaços urbanos e territoriais (MESQUITA, 2010).

Os artigos iniciais do Tratado da União Europeia objetivam promover a coesão econômica, territorial e social para o desenvolvimento da Europa em virtude de seu

histórico pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, o artigo 4º, nº 2, dispõe sobre o respeito à igualdade entre Estados-Membros no contexto dos tratados, assim como acerca da respectiva identidade nacional, conjecturada nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada ente estatal, inclusive, no âmbito da autonomia local e regional (SILVA, 2021).

Portanto, é dever da União prezar pelas funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro.

Frise-se que o artigo 5º, nº 1, afirma que a delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição, enquanto o exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Explicando como devem ser interpretados esses princípios, os nº 3 e 4 desse mesmo artigo dispõem, respectivamente, que, em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto em nível central como regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, serem mais bem alcançados pela União (MESQUITA, 2010, p. 24).

Em complemento aos Tratados de Maastricht e Amsterdã, o “Protocolo Relativo à Aplicação do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade” (UNIÃO EUROPEIA, 1997), anexo ao Tratado de Amsterdam, esclarece que o princípio da subsidiariedade forma-se pelo conjunto de critérios jurídicos (abstratos) e fáticos (concretos) possibilitando tanto o alargamento quanto a restrição da competência da União Europeia. Nesse sentido, Margarida Martins (2003, p. 30) reforça que o princípio da subsidiariedade no âmbito do ordenamento jurídico europeu não deve ser usado para determinar se a intervenção do poder público em determinadas matérias pois “não foi concebido para intervir na questão da regulamentação ou desregulamentação”.

Os parlamentos nacionais zelam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo. O Tratado da União Europeia dispõe no artigo 5º, nº 3 estabelece dois critérios de aplicação do princípio da subsidiariedade: eficácia e mais valia. O critério de eficácia determina a intervenção da União, quando não se tratar de competência exclusiva e o critério de

mais valia exige que a intervenção ocorra apenas se o Estado-Membro não tiver condições de alcançar os objetivos. O nº 4 do mesmo artigo, delimita a atuação da União no princípio da proporcionalidade, cujo conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos tratados (SILVEIRA, 2021).

Vale ainda considerar o artigo 6º, nº 1 do Tratado da União Europeia, quando fixa que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que têm idêntico valor jurídico em relação aos tratados. De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos tratados.

No que tange ao combate à corrupção, considera-se o artigo 325º, do Tratado Sobre Funcionamento da União Europeia (TFUE), como a base jurídica, pois determina o combate à fraude e a qualquer atividade ilegal lesiva aos interesses da União:

A LUTA CONTRA A FRAUDE 1. A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União. 2. Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros. 3. Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenarão as respetivas ações no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizarão, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes. 4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Tribunal de Contas, adotarão as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista proporcionar uma proteção efetiva e equivalente nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União. 5. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo (TFUE, 2016).

Ademais, o artigo 86, do TFUE, disciplina a competência ao Conselho da União Europeia para combater infrações lesivas dos interesses financeiros da União para instituir a Procuradoria Europeia a partir da Agência da União Europeia para

Cooperação Judiciária Penal (Eurojust)¹⁵, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, com competência para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e os cúmplices das infrações lesivas aos interesses financeiros da União Europeia. A Procuradoria Europeia (EPPO) foi criada pelo Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de regulamentação forçada como produto de uma negociação longa e complexa. A Procuradoria Europeia é o primeiro órgão supranacional do Ministério Público da UE com poderes para conduzir investigações e ações penais de atos criminosos contra os interesses financeiros da UE, conforme definido pela Diretiva PIF, inclusive a fraude ao IVA (mas apenas se estiver relacionada com o território de dois ou mais Estados-Membros e envolver um prejuízo total de, pelo menos, 10 milhões de euros) (EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE, 2022).

Assim, o TFUE reconhece a corrupção como crime grave de dimensões transnacionais e reputa a insuficiência dos Estados-Membros para combatê-la sem o auxílio de medidas integrativas por meio de políticas da União. Em que pese a ausência de ratificação por muitos Estados-Membros, salientando a disparidade na aplicação do enquadramento jurídico no combate à corrupção por aqueles.

Em 1999, a Comissão Europeia anunciou uma política de tolerância zero no que diz respeito à fraude e à corrupção e, na sequência, dessa iniciativa, foi criado o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) para prosseguir a luta contra a fraude em todas as vertentes e para informar o público das consequências da fraude. Assim, garantir que os funcionários das instituições europeias estão conscientes dos procedimentos que devem seguir quando suspeitam estar perante um caso de fraude e dar formação aos auditores e a outros colaboradores é prioridade para a Comissão Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Com a intensificação de práticas tributárias ilícitas pelo advento da globalização econômica, surgiu a necessidade da criação de obstáculos ao livre comércio e aos investimentos nacionais. Assim, no ano de 2000, ocorreu a convenção da OCDE, a fim de evitar evasão e fraudes fiscais no âmbito internacional, pelo intercâmbio de informações fiscais, como um mecanismo de solução às práticas ilícitas, pois as

¹⁵ A Eurojust, criada em 2002, é uma das agências da União Europeia para Cooperação Judiciária Penal, sediada em Haia, para coordenar o trabalho dos Estados-membros da EU na investigação e na ação penal transfronteiriça (EUROJUST, 2020).

medidas de direito interno tornaram-se insuficientes para a solução daqueles problemas.

Em 2004, o OLAF e a Agência da União Europeia para Cooperação Policial (Europol) assinaram um acordo de cooperação com a previsão de atuação conjunta das duas instituições na luta contra a fraude, a corrupção ou qualquer outra infração penal ou atividade ilegal, no âmbito da criminalidade internacional organizada, lesivas aos interesses financeiros da União Europeia. O acordo viabilizou a troca de informação técnica e estratégica entre as duas entidades, assim como a cooperação no âmbito da avaliação da ameaça e da análise de risco nas áreas de interesse comum, excluindo o intercâmbio de dados de caráter pessoal (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

O OLAF, além do seu trabalho independente de investigação, desempenha um importante papel no desenvolvimento de políticas para prevenir e detectar fraudes na UE, enquanto serviço da Comissão Europeia e possui competência para celebrar acordos com administrativos com Estados-Membros e instituições, órgãos, organismos e agências referentes a transmissão de informações e realização do inquérito, conforme nº 4 e 5 do artigo 1º do Regulamento OLAF nº 883/2013. Compete ao seu gabinete a elaboração e negociação de legislações sobre proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude e a corrupção (PARLAMENTO EUROPEU, 2011).

Ademais, a vasta experiência investigativa da OLAF contribui na solidificação promoção da qualificação de um quadro jurídico sólido protetor do orçamento da União e do dinheiro de seus contribuintes. No contexto da política antifraude, as principais atividades exercidas pelo OLAF, conforme o Regulamento OLAF nº 883/2013, são: o desenvolvimento de políticas e legislação antifraude abrangentes; a realização de análises para identificar ameaças e vulnerabilidades; a recomendação de medidas antifraude aos serviços da Comissão, instituições e órgãos da UE, organismos e agências; unificar informações de sua própria experiência operacional e de outras fontes e as compartilha por meio de bancos de dados e aplicativos; reforça a cooperação com países da UE e países terceiros; aumenta a conscientização através de seminários, conferências, treinamentos (PARLAMENTO EUROPEU, 2011).

Em 2011, a Comissão Europeia lançou um Comunicado ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das

regiões sobre a proteção dos interesses financeiros da UE pelo direito penal e inquéritos administrativos como uma política integrada de proteção ao dinheiro dos contribuintes (COM/2011/0293 final). Segundo o Comunicado, quando ocorre lesão dos interesses financeiros da União, as vítimas são os cidadãos, contribuintes, e as políticas da União, pois igualmente comprometidas. Assim, a proteção dos interesses financeiros da União Europeia contra a fraude e a corrupção passou a ser prioridade da Comissão e do Parlamento Europeu o qual tem apelado sistematicamente para um reforço da sua eficácia e credibilidade (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Em razão da falta de empenho de dirigentes e responsáveis políticos no combate à prática de atos corruptivos, a Comissão Europeia entendeu ser necessário fomentá-lo e promover a coerência das políticas e das ações efetuadas pelos Estados-Membros por meio da criação de um Mecanismo de Elaboração de Relatórios Anticorrupção da UE “para controlar e avaliar os esforços envidados pelos Estados-Membros em matéria de luta contra a corrupção, e, dessa forma, gerar um maior empenhamento político neste combate” (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 7).

O principal papel dos relatórios é a identificação das tendências existentes e dos problemas que devem ser solucionados, além de promover a aprendizagem e o intercâmbio de boas práticas entre as partes. Sua criação foi uma resposta da Comissão ao apelo dos Estados-Membros no Programa de Estocolmo para elaboração de indicadores, com base em critérios comuns, a fim de medir os esforços de cada ente na luta contra a corrupção na EU (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 7). A avaliação recorrente e a frequente emissão de relatórios deve

[...] dar um novo ímpeto aos Estados-Membros para combaterem eficazmente a corrupção, nomeadamente aplicando e fazendo cumprir as normas anticorrupção acordadas a nível internacional. O Mecanismo, que será aplicável uniformemente a todos os Estados-Membros, deverá fornecer uma perspectiva panorâmica sobre a existência e eficácia dos esforços de luta contra a corrupção na UE, ajudar a identificar as causas específicas de corrupção, proporcionando fundamentos sólidos para a preparação adequada de futuras medidas políticas da UE contra a corrupção. Deve ainda servir de «alerta de crise» para atenuar os potenciais riscos de problemas fortemente enraizados que possam evoluir para uma situação de crise (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p.7).

Concomitantemente ao mecanismo de Elaboração de Relatórios Anticorrupção, a Comissão determinou a obrigatoriedade de participação no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO). Por meio do GRECO, asseguram-se normas mínimas no espaço jurídico europeu. Contudo, em razão do

seu caráter intergovernamental, não lhe foi possibilitada a determinação de políticas eficazes de combate à prática de atos corruptivos (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

A Diretiva (EU) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, dentre os desastrosos efeitos da corrupção, destaca a ameaça que esta ocasiona para os interesses financeiros da União, principalmente, no âmbito do funcionalismo público, em razão do dever de os agentes públicos formularem e exercerem juízos de discricionariedade facilitadores de ofertas de suborno com o intuito de convencimento.

A diretiva estabelece regras gerais sobre controles homogêneos e medidas e sanções administrativas no que tange às irregularidades no domínio do direito da UE. Para tanto, consoante o Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95, é indispensável a aproximação do direito penal dos Estados-Membros na complementação da proteção dos interesses financeiros da União “ao abrigo do direito administrativo e civil contra os tipos mais graves de comportamentos ligados à fraude neste domínio e evitando incoerências tanto no interior desses ramos do direito como entre eles” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 1995). E impõe a inclusão do suborno na definição da corrupção da administração pública europeia, independentemente das disposições legislativas ou regulamentares aplicáveis no país de domicílio do funcionário público em causa própria ou da organização internacional envolvida.

Para essa diretiva, toda entidade que gerencie fundos da UE obriga-se a prevenir irregularidades e fraudes capazes de afetar o orçamento da União. Cabe à Comissão, aos países-membros da UE e aos demais parceiros a obrigação de criar procedimentos de gestão e controle interno para prevenir e detectar irregularidades, erros e fraudes. A norma em comento exige a adoção de estratégias setoriais de luta contra a fraude tendo em vista a variação das responsabilidades em razão do modo de gestão, da área política e da diversificação dos intervenientes. Ademais, é necessário que ocorra uma adaptação dessas estratégias à prevenção, à investigação, à recuperação e às sanções em detrimento do contexto específico de cada setor.

A iniciativa legislativa ressalta a importância da ação proativa do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) como auxiliar da Comissão na criação de estratégias setoriais de luta contra fraude, na melhor avaliação dos seus riscos, na importância do papel da Comissão em propagar os alertas para os riscos de fraude e na formação dos gestores de projeto, pessoal financeiro e autores sobre a luta contra

a fraude. Por fim, exige-se a prática de comunicação entre os serviços da Comissão por meio da ampliação de Sistemas de Intercâmbio de Informações e de um sistema capaz de detectar com precocidade eventuais fraudes.

Notadamente, existem inúmeras semelhanças entre a Lei Anticorrupção brasileira e as normas regulamentadoras europeias. Dentre elas, a responsabilização da pessoa jurídica por infrações de fraudes lesivas ao interesse financeiro da União e de corrupção cometidas no funcionalismo público europeu, sem exclusão da possibilidade de propositura de ação penal contra a pessoa física autora da infração ou penalmente responsável (PARLAMENTO EUROPEU, 2017).

Outro ponto importante é disposto na Resolução do Parlamento Europeu (2018/C 337/18), sobre a transparência, responsabilidade e integridade nas instituições da EU (PARLAMENTO EUROPEU, 2017). Para o Parlamento Europeu ao aumentar os interesses dos meios de comunicação para os assuntos relacionados à comunidade europeia, elevam-se os padrões de transparência, responsabilidade e integridade pública, sendo estes

[...] princípios são componentes essenciais e complementares da promoção da boa governação no seio das instituições da UE e da garantia de uma maior abertura no funcionamento da UE e do seu processo de decisão, devendo ser os princípios orientadores da cultura das instituições da EU (PARLAMENTO EUROPEU, 2017, n.p.).

Em abril de 2018, a União Europeia lançou a proposta de criação de uma Diretiva para uniformizar a proteção ao denunciante (*whistleblower*), que entrou em vigor em 16 de dezembro de 2019, com a Diretiva (EU) 1937/2019, tendo os Estados-Membros o prazo até 21 de dezembro de 2021 para incorporar as regras em suas leis. A norma torna obrigatória a criação de um canal de denúncias para empresas com mais de 50 funcionários ou que receba mais de 10 milhões de euros no faturamento anual, para oportunizar denúncias de má-conduta por escrito, e-mail, por correspondência ou oralmente, com a garantia de confidencialidade do denunciante.

Salienta-se que a Diretiva foi criada como intuito de estender as regras de proteção para qualquer violação de lei interna do país e contribui para a inserção de canais de denúncia, essenciais para a estruturação dos programas de integridade. Ademais, o item 15 da Diretiva (EU) 1937/2019 reforça o papel da proteção dos denunciadores para o orçamento da União Europeia, pois corrobora na proteção de atos fraudulentos e corruptivos:

A falta de uma aplicação eficaz no domínio da proteção dos interesses financeiros da EU, incluindo a prevenção a fraude e a corrupção a nível nacional, conduz a uma diminuição das receitas da união e a uma utilização abusiva dos fundos da União, que podem falsear o investimento público, prejudicar o crescimento e minar a confiança dos cidadãos na ação da União (UNIÃO EUROPEIA, 2019).

Seguindo a linha normativa, no dia 10 de março de 2021, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução (Resolução 2020/2129 (INL)) como preparação da Diretiva, a recomendação sobre o dever de *due diligence* das empresas em matéria de direitos humanos e direitos ambientais, devido às iniciativas de recuperação da econômica, sustentável e equitativa da União (PARLAMENTO EUROPEU, 2022).

Atendendo à confiança depositada pelos cidadãos nas instituições públicas como um pilar governamental democrático, para exigir integridade, transparência e responsabilização, bem como, aumentar os padrões do comportamento ético, o Parlamento Europeu publicou Resolução (2022/C 117/17), de 16 de setembro de 2021, sobre o reforço da transparência e da integridade nas instituições da UE através da criação de um organismo de ética independente da UE (2020/2133(INI)). Sua contribuição normativa reforça argumentos já mencionados, pois

[...] salienta que as questões de transparência e integridade a nível da UE e a nível nacional estão fortemente interligadas; apoia, por conseguinte, o trabalho do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) e solicita aos Estados-Membros que implementem as suas recomendações, em particular as relativas à criação de um código de conduta rigoroso para os políticos nacionais e à introdução de regras para a atividade profissional exercida após o exercício de um cargo público (PARLAMENTO EUROPEU, 2022).

Assim, os Estados-Membros possuem regras comuns de promoção da integridade, as quais devem ser aplicadas de maneira uniforme em atenção ao princípio da subsidiariedade, e exercem iniciativas locais. A França, por exemplo, possui legislação que regulamenta a devolução de bens originados da corrupção aos países de origem, de autoria do Senador Hervé Berville, denominada de Lei de Programação para o Desenvolvimento Solidário e a Luta contra as Desigualdades Globais (FRANCE, 2021).

Ainda, como contributo da boa governança, o exemplo espanhol traz algumas premissas do bom governo, que conforme entendimento pátrio encerra as ideias de técnicas éticas, transparentes e de acesso às informações, por meio da Lei n. 19/201343 - direcionada a todas as entidades da Administração Pública direta e indireta, além de partidos políticos e sindicatos (PEREZ FILHO, 2019). Em seu

preambulo, a norma reforça o dever de transparência, do acesso a informação pública e das normas de um bom governo como eixo fundamental de toda ação política pois viabilizam a responsabilidade do poder público para a sociedade e estimulam a participação política, corroborando com o crescimento econômico e desenvolvimento social.

Outro relevante exemplo pode ser analisado com o pioneirismo português com a implementação de um Pacto de Integridade¹⁶ para fomentar a integridade e a transparência da aplicação dos fundos nacionais e europeus em contratações públicas. Sua inclusão decorre da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção lusitana em conjunto com atividades da Transparência Internacional¹⁷. Outrossim, Portugal foi um dos poucos países a adotar a Diretiva de proteção aos denunciantes no prazo de transposição imposto, contudo é preciso haver controle e monitoramento da sua implementação para melhorar, de fato, a qualidade das instituições públicas.

Assim, para a Administração Pública, o programa *Open Government Partnership* inova o sistema de gestão pública ao buscar novas soluções correspondentes às necessidades da sociedade com o incentivo da transparência e da participação cidadã, tendo em vista os pilares que constituem os programas de integridade: *accountability*, transparência, participação pública e tecnologia e inovação. Tais iniciativas reforçam a importância da capacitação dos agentes públicos e a colaboração da sociedade civil para estimular a integridade e o combate à prática de atos fraudulentos e corruptivos (NASCIMENTO, 2020).

Portanto, de forma não exaustiva, o tópico abordou as principais diretivas da comunidade europeia relevantes para a governança e para o fomento às práticas de integridade pelos Estados-Membros e pela Administração Pública, bem como, muitas resoluções do Parlamento Europeu também corroboram com a disseminação da cultura de integridade na administração pública. A Diretiva 2019/1937, relativa a proteção dos denunciantes de violações de direito na UE, a qual contribui para a inovação da governança administrativa pois garante a denúncias sem prejuízos de

¹⁶ Um Pacto de Integridade é um mecanismo colaborativo através do qual entidades públicas, sociedade civil e outras partes relevantes se comprometem a aumentar a transparência e a prestação de contas em um processo de contratação pública. Atuando como um monitor independente, uma organização da sociedade civil garante que a regulamentação aplicável seja respeitada e os riscos de corrupção sejam abordados (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2011).

¹⁷ The initiative *Integrity Pacts - Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds*, promoted by the Commission's DG Regional and Urban Policy in cooperation with Transparency International has won the European Ombudsman's Award for Good Administration 2019 in the category "Excellence in open administration" (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

retaliação. A Diretiva 2018/1673 contribui no fomento da integridade e no combate a corrupção ao prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Para a Administração Pública, a Diretiva 2014/24/EU define regras de adjudicação dos contratos públicos com o objetivo de garantir a transparência nos processos de contratação. A Diretiva 2003/98/CE sobre a reutilização de informações no setor público garante a acessibilidade e transparências para os cidadãos. Essas são apenas algumas das diretivas europeias que buscam garantir a integridade pública e a promoção da transparência na comunidade europeia. Parece-se que a publicação destas normas contribuiu para o avanço da governança não apenas no âmbito europeu, mas de forma global, pois inspiraram a criação de normas e mecanismos de integridade pública.

3.3 SISTEMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E EUROPEIA, NA VISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Com o fim da União Soviética, em 1989, tem-se a progressão do mercado mundial com a modificação do sistema industrial que alterou o sistema fordista de produção em massa para se adequar às necessidades de flexibilidade do mercado (HABERMANS, 2001). Assim, a necessidade de fundação de espaços públicos de governança, regulação e intervenção, cujos mecanismos de controle e funcionamento sejam submetidos às sociedades transnacionais, bem como a governança, ganhou importância com a complexidade das atuações internacionais com a problemática dos bens comuns mundiais e dos bens públicos mundiais, bem como pelo forte conteúdo econômico de inúmeros acordos bilaterais (CRUZ; BODNAR, 2010). Por esta razão, antes de iniciar a temática de integridade na administração pública, far-se-á brevemente a conceituação da governança pública.

O conceito da expressão “governança corporativa” tem como origem regulatória a Convenção da Haia de 1930, a qual fundou o *Bank for International Settlements* (BIS), com o intuito de propiciar a cooperação entre os bancos centrais, regulamentado no Brasil pelo Decreto Federal nº 3.941, de 2001. Na Administração Pública, sobreveio com o movimento propagado pelo Banco Mundial, em 1989, de identificação de obstrução do desenvolvimento da África Subsaariana em razão da crise de governança atribuída à crise política e ao enfraquecimento do Estado devido ao fracasso das reformas apoiadas pelas agências multinacionais (PONÇONI, 2021).

Para a maioria dos autores, a definição teórica e prática do conceito de governança foi desenvolvida ao longo das décadas dos anos 60 e 90 subsistindo, entretanto, constantes revisões das suas principais características. Assim, uma das definições mais difundidas e utilizadas pelos estudiosos está intrinsecamente relacionada com a conceituação dada pelo Banco Mundial, comumente chamada *good governance*, a partir de uma perspectiva instrumental, não avançando num sentido estratégico mais aprofundado (MOURA, 2016).

A governança transnacional traz, estrategicamente, uma forma de articulação entre o poder local e o global, tendo em vista a impossibilidade de dispensar a cooperação entre os poderes e simultaneamente multiplicar esforços para melhorar a produção dos resultados em escala global. Nesse sentido, as novas estratégias de governança devem pressupor a aproximação entre povos e culturas e a participação consciente e reflexiva do cidadão na gestão política, econômica e social (EUR-LEX, 2023).

O contexto europeu de governança, conforme Glossário da Euro-Lex – portal virtual de acesso gratuito às normas da União Europeia – conceitua governança como o “conjunto das regras, processos e práticas que se referem ao modo como os poderes são exercidos no seio da União Europeia (UE)” cujo objetivo é reforçar a democracia na UE e aproximar os cidadãos das instituições da UE (EUR-LEX, 2023). E baseia-se nos seguintes princípios:

[...] abertura e transparência das instituições da EU; envolvimento da sociedade civil na tomada de decisões; definição e aplicação de políticas coerentes e bem geridas; garantia de um quadro regulamentar claro, estável e previsível que apoie o crescimento e o emprego; respeito pelos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade; garantia de que todas as instituições e Estados-Membros da UE explicam e se responsabilizam pelas suas ações na EU; contribuição para o debate global sobre a governança com vista a melhorar o funcionamento das instituições internacionais (EUR-LEX, 2023).

O *Livro Branco da Governança Europeia* conceitua governança como: “o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2001, n.p.). Para Marcelo Zenkner (2019) o conceito de governança fortalece o viver democrático, associa-se à boa administração, vincula-se à gestão do setor público, *accountability* e do fomento à transparência, ao desenvolvimento social e ao acesso à informação.

Em virtude da globalização e dos constantes instrumentos de integração econômicas entre países, o Estado Democrático de Direito sofre alterações no exercício da sua função e na forma dos administradores na resolução dos crescentes litígios. Nesse sentido, incorpora-se a governança corporativa na Administração Pública mediante a adoção de práticas baseadas na:

[...] transparência (*disclosure*), obrigação de informar (*accountability*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), responsabilidade (*responsibility*) e nos princípios da Administração Pública sintetizados no artigo 37 de Constituição Federal de 1988, bem como aqueles presentes de forma esparsa pelo texto constitucional, visam assegurar o equilíbrio entre os interesses das partes, que no caso da governança institucional inclui a sociedade e seus representantes, as associações civis, o mercado, os órgãos reguladores e de controle, dentre outros (ZANKNER, 2019, p. 236).

Portanto, a governança trata da adoção de sistemas de condutas, por organizações públicas ou privadas, que implicam a atitude de fazer a coisa certa. Surge para superar conflito de interesses entre os proprietários e os gestores com o propósito de estimular boas práticas de gestão e dissuadir práticas lesivas nos negócios organizacionais, ou seja, atuar com excelência na condução dos negócios com prestação de contas e responsabilização por ilegalidades ou erros de conduta (SANTOS, 2014). Diante destes conceitos, tem-se a inter-relação da governança com o controle interno da administração pública, o qual relaciona-se com a autotutela administrativa.

No âmbito do Mercado Único Europeu, a governança atua diretamente na necessidade de uma aplicação coerente e uniforme da UE¹⁸, por meio de avaliações regulares para alcançar a homogeneidade na implementação das legislações relativas ao mercado único, considerando a necessidade de transposição e aplicação das normas europeias no funcionamento do mercado interno dos Estado-Membros; e, na vistoria, a identificação de infrações da legislação da União nos Estados-Membros, as

¹⁸ COMISSÃO EUROPEIA. (2015/2354(INI)) 69. Solicita aos Estados-Membros que transponham as normas do mercado interno de forma coerente e consistente e apliquem, correta e integralmente, a legislação e as normas relativas ao mercado interno; salienta que a imposição de testes e registos adicionais, o não reconhecimento de certificados e normas, as restrições territoriais à oferta e outras medidas afins geram custos suplementares para os consumidores e retalhistas, privando assim os cidadãos europeus do pleno usufruto das vantagens do mercado único; solicita igualmente à Comissão, a fim de assegurar uma melhor governança, que siga uma política apropriada em relação aos Estados-Membros que não aplicam adequadamente as regras do mercado interno, recorrendo, sempre que adequado, a procedimentos por infração e a uma aceleração desses processos através de uma abordagem de procedimento simplificado.

quais oportunizam a fragmentação do mercado único (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Para tanto, estratégias de boa governança são essenciais para estimular o empenho e a vontade dos Estados-Membros na consagração das normas da União, uma vez que a globalização traz inúmeros desafios para os governantes, para além das fraudes e da corrupção, como mudanças climáticas, desigualdades sociais e esgotamento de recursos, criando a necessidade de adaptação dos governos no enfrentamento de políticas desafiantes.

Ademais, a União Europeia é formada por um quadro de governação assente na separação de poderes com estipulação de direito e obrigações distintos para cada uma de suas instituições. Para tanto, estratégias de boa governança são essenciais para estimular o empenho e a vontade dos Estados-Membros na consagração das normas da União, uma vez que a globalização traz inúmeros desafios para os governantes, para além das fraudes e da corrupção, como mudanças climáticas, desigualdades sociais e esgotamento de recursos, criando a necessidade de adaptação dos governos no enfrentamento de políticas desafiantes.

Assim, UE e a OCDE, com o intuito de enfrentar estes desafios, buscam a implementação de políticas sustentáveis. Para auxiliar na solução de problemas de política pública os quais afetam diretamente o mercado interno, a União Europeia pode contar com os *Sustainable Governance Indicators* (SGI), que combinam uma análise do desempenho político, da democracia e da governança em 41 países da UE e da OCDE. Nessa linha, a SGI é um exemplo europeu da aplicação de uma governança eficaz em todo seu território, ao buscar responder de forma inovadora perguntas decorrentes dos desafios transversais da atualidade, atuando como norte de uma bússola na indicação de boas práticas, bem como na instrução de adaptação dessas práticas no caso concreto (EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2017). Desta forma, enquadra-se o Sistema de Gerenciamento Financeiro como parte do Controle Interno Financeiro Público, de forma descentralizada, tendo em vista a responsabilidade imposta aos dirigentes das entidades de orçamento público, com o intuito de promover a utilização regular, ética e econômica dos recursos públicos.

Oportuno mencionar, âmbito do controle interno do Comunidade Europeia, a existência do Tribunal de Contas Europeu, precursor da União Europeia, criado em um momento de transfiguração democrática desta para tornar-se mais responsável perante os seus cidadãos, em virtude da necessidade de um auditor externo

independente para efetivar o controle das finanças públicas do Parlamento e do Conselho pois o crescimento da Comunidade Europeia gerou o alargamento dos poderes do Parlamento Europeu, bem como, seu financiamento passou a ser efetivado unicamente a partir de seus recursos próprios (EUROPEAN COURT AUDITORS, 2017). Para Joaquim Freitas da Rocha (2018), o Tribunal de Contas da União Europeia é “um órgão essencial na respetiva arquitetura jurídico-organizatória, principalmente quando se tem em vista que as finanças de qualquer arranjo coletivo público devem ser juridicamente enquadradas, democráticas, transparentes e tendencialmente previsíveis”.

Em que pese a nomenclatura de Tribunal, Rocha (2018, p.2) o considera como uma instituição protetora das finanças responsável por conferir a legalidade e a regularidade dos atos de previsão, execução e efetivação do dinheiro público europeu. O Tribunal foi consagrado enquanto instituição europeia de pleno direito em 1º de novembro de 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht. Nesse sentido, o artigo nº 325 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe:

O artigo 325º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia determina que a Comissão e os Estados-Membros devem combater as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Institui a prevenção e a deteção da fraude como uma obrigação geral na Comissão Europeia, na medida em que os seus funcionários realizem regularmente atividades que envolvam a utilização de recursos. Os Estados-Membros são responsáveis pelo estabelecimento de sistemas de gestão e de controle e devem assegurar que os programas utilizados cumprem todos os requisitos previstos nos regulamentos (TFUE, 1993).

Por sua vez, o artigo 83, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, determina expressamente a competência do Parlamento e do Conselho Europeu para definição de infrações penais transfronteiriças e estabelece expressamente o combate à corrupção:

1. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns. São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada. Consoante a evolução da criminalidade, o Conselho pode adotar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios referidos no presente número. O

Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu (TFUE, 1993).

Assim, o Tribunal de Contas Europeu exerce importante papel de controle, na esfera da União Europeia, enquanto o Parlamento atua de forma normativa ao estabelecer expressamente normas de combate à corrupção. Nesse sentido, uma das peças-chave no combate à corrupção é o denunciante, tendo em vista seu papel na exposição de irregularidades e ilegalidades que ameacem o interesse público, contributivo para o aumento dos fundos públicos os quais serão reverberados a favor da sociedade. Contudo, a proteção do denunciante em níveis europeu e nacional era desigual e fragmentada, desencorajando a comunicação por receio de retaliação e, conseqüentemente, gerando mais prejuízos ao interesse público.

Por essas razões, em 23 de outubro de 2019, publicou-se a Diretiva (UE) 2019/1937, já citada, referente à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União Europeia, pois a ausência de uma aplicação eficaz da proteção aos direitos do denunciante no âmbito dos interesses financeiros da União, correspondente à prevenção de fraude e de corrupção nacional.

A Diretiva (UE) 2019/1937 determina direitos e obrigações dos denunciantes, assegurando sua proteção e estimulando a prática de denúncias. Dentre as implicações legais impostas para a Administração Pública, destacam-se: a possibilidade de denunciar diretamente às autoridades policiais e judiciais competentes, mesmo nos casos em que as organizações possuam sistemas internos de reporte e de gestão de denúncias; o tratamento de denúncias anônimas; a preservação da identidade dos denunciantes; a obrigação imposta para todas as entidades do setor público, sem exceção, de estabelecer sistemas de reporte e de gestão de denúncias; dentre outros.

O Regulamento (UE) 2021/785, já citado, de 29 de abril de 2021, cria o Programa Antifraude da União e revoga o Regulamento (UE) nº 250/2014, com o objetivo de proteger os interesses financeiros da UE e apoiar a assistência global e a colaboração entre autoridades administrativas nacionais e a Comissão Europeia na aplicação da legislação em matéria aduaneira e agrícola.

Reforçando novamente, o recente instrumento de contribuição para a luta internacional contra fraude e evasão fiscais, corrupção e branqueamento de capitais, é o Regulamento (UE) 2021/947, de 9 de junho de 2021, que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional

— Europa Global. O regulamento objetiva a consagração de um programa de afirmação e de promoção dos valores, princípios e interesses fundamentais da União, mundialmente, para corroborar na concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável, enquadrando-se, dentre eles, o combate à corrupção.

Assim, tendo em vista que a União Europeia objetiva promover a integridade na administração pública, dentre os vários sistemas de integridade existentes na administração pública europeia, destacam-se os seguintes exemplos: Código de Conduta da União Europeia, o Tribunal de Contas Europeu, a Comissão Europeia para a Prevenção da Corrupção (GRECO), a Eurojust, a European Public Prosecutor's (EPPO) e a Iniciativa Europeia para Transparência. Contudo, além dos mecanismos de integridade da União Europeia, ressalta-se que cada Estado-Membro possui suas próprias instituições e mecanismos de combate à prática de atos corruptivos e de promoção da integridade.

No paradigma do Estado Liberal de Direito, defensor de direitos para todos, como a liberdade e a propriedade privada, em que Estado apenas se situa no uso da segurança jurídica legal, na separação dos Poderes, nos direitos e garantias individuais, com a mínima interveniência na economia (BERCOVICCI, 2004a).

No Brasil, após um vasto período de ditadura militar, a Constituição de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito e reconheceu o Direito Administrativo como uma “expressão democrática, ou seja, formal e material” (MOREIRA NETO, 2008, p. 62). Conforme o artigo 174, da Constituição Federal Brasileira, regulamenta o papel do Estado como agente normativo e regulador econômico, enfatizado pela função de planejamento, sujeito à ideologia constitucional e à transformação do status quo econômico e social (BERCOVICCI, 2004a).

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 deu início ao processo de reforma gerencial da administração pública, sem abandonar os princípios gerais de impessoalidade, mas reforçando a transição de um modelo de administração pública patrimonialista para um modelo de administração pública gerencial, fundamentada nos princípios da Nova Gestão Pública (PONÇONI, 2021). Portanto, a administração pública gerencial é definida como uma:

[...] resposta, de um lado, à expansão das funções sociais e econômicas do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção de um modelo anterior (BRASIL, 1995, n.p.).

A partir da reforma administrativa gerencial e após os diversos escândalos de corrupção, nas últimas décadas, o Brasil passou a implementar diversos mecanismos de integridade para a Administração Pública como, por exemplo, o Sistema de Integridade Pública, instituído pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, o qual incentiva a utilização de medidas de combate à corrupção como a criação de código de ética, a criação de canais de denúncia e a promoção de treinamentos de integridade (BRASIL, 2017). Ademais, a já mencionada Lei Anticorrupção e seu Decreto regulamentador, a qual responsabiliza empresas pela prática de atos anticorrupção e determina a aplicação de multas e sanções pela prática de atos corruptivos e incentiva medidas de prevenção e combate a corrupção por empresas privadas.

Na esfera federal brasileira, os principais exemplos de sistema de integridade para a administração pública são: o Portal de Transparência, a Ouvidoria Geral da União e a Controladoria Geral da União (CGU). Frente aos paradigmas da administração pública, cabe a CGU conduzir investigações de corrupção, monitorar implementação de políticas de integridade por órgãos governamentais e promover a transparência e integridade da administração pública federal. A Ouvidoria Geral da União atua como canal de denúncias da administração pública federal, responsável pelas denúncias de corrupção e irregularidades na administração pública federal. E o Portal de Transparência tem como função o acesso de informações sobre os gastos do governo federal pelos cidadãos, corroborando com a perspicuidade da gestão pública.

São inúmeras as normas criadas com o propósito de incentivar a promoção de uma cultura suscetível de dissuadir atividades fraudulentas por meio do desenvolvimento de procedimentos que auxiliem na investigação, promovam e detectem fraudes e a prática de atos corruptivos em tempo e modo distintos que contribuem na promoção da cultura de integridade e para o desenvolvimento eficaz, responsável e transparente dos órgãos públicos. Dessa forma, o conhecimento sobre algumas das principais normas brasileiras e europeias de governança e integridade contribuem para a compreensão da aplicação prática dos programas de integridade da administração pública como esteio da governança pública.

3.4 INTEGRIDADE E NOVOS PARADIGMAS DA GESTÃO PÚBLICA

Após a compreensão do surgimento das normas e diretivas basilares da integridade pública brasileira e europeia, avançar-se-á o estudo sobre a integridade pública e seus paradigmas na esfera da gestão administrativa. A integridade na gestão pública deve ser analisada sob a ótica da “equidade, no sentido de que todo e qualquer cidadão deve ser tratado de forma isonômica pelo Estado, e também da imparcialidade, no sentido de que os recursos públicos devem ser bem distribuídos com impessoalidade” (ZENKNER, 2019, p. 236). Assim, a integridade da gestão pública pode ser determinada pela atuação em conformidade com os valores morais e com as normas estabelecidas em prol do interesse público.

Sua violação, em longo prazo, descredibiliza órgãos e agentes públicos, muito além de desperdiçar o erário público que inviabiliza a aplicação na sociedade. Assim, compreende-se como uma medida administrativa de prevenção à corrupção pois investe não apenas nos fundamentos da consciência e dos valores públicos, mas também na realização de um trabalho coordenado e integrado de prevenção à corrupção (ZENKNER, 2019, p. 255). Para a OCDE a definição de integridade pública compreende “o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticas compartilhadas para manter e priorizar o interesse público acima dos interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p. 3).

O regime jurídico da administração pública torna fundamental a estruturação do Estado pautada pela ética e integridade em razão dos riscos existentes da utilização de cargos públicos, em prol de interesses particulares. Nesse sentido, a integridade pública governamental deve ser implementada a partir do princípio da moralidade administrativa, em razão do dever de agir dos gestores públicos com base na legalidade de procedimentos justos e apropriados.

O Direito Administrativo europeu adequa as administrações públicas nacionais ao direito da União. Ou seja, o direito público europeu decorre de um diálogo determinado pelo movimento de integração de construção de uma Administração Pública europeia e da construção de um ordenamento jurídico europeu que, por meio de movimentos inter-relacionais de complementação, aproximam os ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-Membros (GRANDO, 2013).

A boa administração é uma prática que integra o Estado, além de ser um dever do funcionalismo público na prestação de serviços aos cidadãos. A boa administração

não é apenas um dever do Estado, pois, além da presença do dever do administrador público, devem-se considerar os direitos dos particulares de exigir dos servidores públicos uma boa administração (SANTOS FILHO, 2018). Segundo o art. 41 da Carta Europeia de Direitos Fundamentais, o direito ao bom governo compreende:

[...] o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Para Jaime Rodrigues Araña Muñoz (RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2006) o direito ao bom governo tem por definição as finalidades éticas que devem ser observadas pela administração pública e pelo governo, as quais impõem deveres ao homem público e exige um bom governante em ação. E, segundo Bitencourt e Reck (2015, p. 39),

[...] o direito ao bom governo é um argumento destinado ao controle dos atos corruptivos porque está conectado ao direito fundamental de um cidadão em obter a realização do interesse público, e todo ato corruptivo, é contrário ao que se espera de uma administração voltada ao interesse público.

Dessa maneira, entende que a boa administração é um direito fundamental, uma vez que correlaciona o cidadão com o gestor público e os princípios administrativos constitucionais previstos no art. 37, da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Segundo Lorenzo Baquer (2011), a boa administração vem de um conjunto de técnicas e práticas possíveis de tornar a boa gestão pública como uma realidade no âmbito administrativo.

No Brasil, desde a Operação Lava Jato, fomentam-se as práticas advindas dos programas de integridade pública como meio de combate à corrupção e pela busca da restauração da confiança nas instituições que prestam serviço público. Entende-se que a integridade pública é um conjunto institucional com o intuito de estimular a Administração Pública na manutenção adequada da prestação dos seus serviços, bem como fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

O dever de cumprimento dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública e as regulamentações pelo setor público pode aparentar que *Compliance* Público seja um pleonasma. Contudo, em razão da forte tendência na adoção de mecanismos de controle, ele pode ser adotado como um conjunto de medidas estruturais institucionais canalizado na prevenção, detecção, punição e remediação de práticas corruptivas, fraudulentas, irregulares e de desvio de ética e conduta (PONÇONI, 2021, p. 59).

Nesta linha, a União Europeia, por meio do Relatório emitido pela Comissão Europeia, em 2022, sobre o Estado de Direito – COM (2022) 500 final – reafirma a necessidade da centralização na eficácia das políticas públicas de combate à corrupção e a avaliação dos ações emitidas pelos Estados-Membros referentes à prevenção e à luta contra a corrupção, uma vez que, quando eficazes, reforçam os sistemas jurídicos e a confiança dos cidadãos e das empresas nas autoridades públicas. Nesse sentido, reforça:

Os quadros em matéria de governança transparente e responsável e de integridade são fundamentais para prevenir a corrupção a todos os níveis da administração pública e do governo. No ano transato, os Estados-Membros continuaram a tomar medidas destinadas a reforçar os quadros em matéria de prevenção da corrupção e de integridade, nomeadamente para atualizar os códigos de conduta, aplicar melhor ou rever as regras em matéria de declaração de património e de interesses, de incompatibilidades e de conflitos de interesses, reforçar os mecanismos de controle interno e regulamentar as atividades dos lóbis e as portas giratórias (COMISSÃO EUROPEIA, 2022).

Mencionando novamente, por meio da Portaria de nº 1.089, consolidou-se no âmbito federal uma espécie de regulação das normas dentro do governo federal capaz de se estender às políticas públicas locais como forma de fomentar a autorregulação dos programas de integridade dentro do setor público, assim como para expor a necessidade de cooperação da sociedade como um todo, o poder público e as instituições públicas e privadas que se relacionam com o setor público regulados dentro da definição e implementação de políticas públicas eficientes.

Nessa senda, entende-se por *Compliance* Público o programa de integridade e conformidade elaborado por órgãos e entidades da Administração Pública, o qual promove de forma eficaz uma análise da gestão e manutenção de riscos decorrentes da implementação, execução e monitoramento das políticas públicas sendo uma consequência dessa implementação o fomento da interação de órgãos e entidades da Administração Pública por intermédio do fortalecimentos da comunicação interna e,

como consequência, promoveria maior segurança e transparência nas relações com incentivo de denúncia de irregularidades por meio dos canais de denúncia criados com especificidade para cada caso. Ou seja, mediante os programas de *Compliance* Público, entende-se ser possível aplicar a maximização do bem-estar social e a realização dos direitos fundamentais (MESQUITA, 2019).

Portanto, a aplicação dos programas de *Compliance* Público aliados aos mecanismos de controles internos, pode corroborar com a mudança da imagem existente nas relações público-privadas no âmbito administrativo, pois os controles internos estabelecem regras de revisão e aprovação de atividades.

Da análise dos principais pilares utilizados na aplicação de programas de *Compliance*, percebe-se a sua importância quando aplicados à Administração Pública. Desse modo, considerando as tendências atuais de combate à corrupção e as novas legislações que abordam os princípios dos programas de *Compliance*, conclui-se que a Administração Pública, de modo geral, pode se beneficiar por meio da implementação desses programas, visando ao auxílio na eficácia, boa governança e probidade na prestação de serviços públicos, bem como revigorar a imagem pré-existente nas parcerias público-privadas.

Nesse sentido, o *Compliance* público pode ser aplicado por meio de uma analogia ao Estado de Bem-Estar Social. Não se deve tratar a implementação dos programas de integridade na área pública por meio de uma transmutação da ferramenta no âmbito privado, mas consagrar os princípios constitucionais e usufruir da possibilidade de ampliar condutas amparadas em moralidade, eficiência, eficácia e pelo correto exercício da função pública.

No dia 08 de dezembro de 2020, a OCDE, na primeira reunião técnica das unidades do Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF), instituído por meio do Decreto nº 10.756, apresentou o relatório sobre a integridade pública com recomendação sobre a governança à integridade pública por órgãos e entidades brasileiras.

Nesse relatório, a OCDE destacou: que a coexistência do SIPEF e do SGEP causa confusão entre os servidores públicos, pois ambos possuem essencialmente igual objetivo; a tensão que pode ser criada pelas Comissões de Ética, as quais aplicam sanções e têm como função a prevenção, uma vez que podem se sobrepor ao regime disciplinar federal; e a atuação temporária dos membros das Comissões de Ética, que pode prejudicar a intenção da comissão, pois não possuem tempo para

desenvolver conhecimento sobre integridade pública ou para estabelecer uma relação de confiança dentro da sua entidade.

Como recomendações, a OCDE sugeria a introdução de medidas concretas de promoção da política de integridade em todo o Poder Executivo Federal e um apoio à cultura aberta de integridade organizacional, com a transferência do SGEF para o SIPEF, formando um sistema único para evitar mal-entendidos e sobreposições, bem como a extensão do SIPEF para toda a administração pública federal; a substituição das Comissões de Ética pelas UGIs, tornando-as unidades com quadro permanente de funcionários (com sua profissionalização); e fortalecimento e continuidade das UGIs para cumprimento de suas funções básicas de prevenção, coordenação, orientação e apoio à integridade pública, com gestão de conflito de interesses, gestão de risco para a integridade e orientação sobre dilemas éticos (OCDE, 2021).

A administração e a governança local constituem fórmulas institucionais do exercício do poder de autoridade do Estado nos sistemas democráticos modernos. Esse modelo resulta de um exercício de desconcentração de competências para as entidades e entes que, estando mais próximos dos cidadãos, encontram-se em melhores condições de dar respostas céleres e cabais às demandas daqueles. Pode-se afirmar, ainda, que, no nível da administração e da governança local, encontram-se as melhores oportunidades de envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais naquelas matérias cotidianas (CANOTILHO, 2001).

Assim, para demonstrar a importância do *Compliance* como forma de estimular a probidade na administração pública local, faz-se necessário demonstrar os pilares para um efetivo programas de integridade, com base no art. 42, inciso I a XVI, do Decreto Federal nº 8.420/15, que regulamentou a Lei Anticorrupção: suporte da alta administração, avaliação dos riscos, criação de um código de conduta e políticas de *Compliance*, avaliação dos controles internos, treinamento e comunicação, criação de um canal de denúncias, investigações internas, *due diligence* e monitoramento (BRASIL, 2015).

O pilar referente ao suporte da alta administração é a base de qualquer programa de integridade a ser implementado, tanto na esfera pública como privada, pois é fundamento básico na educação de qualquer ser humano, o exemplo. Ou seja, é necessário que os dirigentes atuem de acordo com as normativas e os regulamentos de sua área, na medida em que, para que seja efetuado treinamento e estímulo de condutas éticas, é imprescindível que a alta administração aja de acordo.

No que tange à avaliação dos riscos, faz-se indispensável a análise criteriosa de todos os atos praticados dentro do órgão ou entidade administrativa, para que, em ato contínuo, perfectibilize-se a análise do não cumprimento das regras estipuladas durante a execução das tarefas diárias.

Em seguida, após análise e gestão dos riscos, é criado um código de conduta e de políticas de integridade para servir de guia a usuários e beneficiários, o qual dará subsídios e direcionamento aos colaboradores. Mas, para que esse código se torne eficaz, é necessária a prática de treinamentos para expor, em cada nível de cargo, as normativas de atuação e presteza, por meio de qualidade, transparência e eficácia da equipe atuante.

Para tornar viável o código de conduta, além dos treinamentos, é essencial a organização dos controles internos, a fim de verificar se o que foi planejado está sendo cumprido ou, caso contrário, quais seriam os ajustes necessários para fomentar a eficácia do programa aplicado.

Para todo programa de integridade, é mister a criação de um canal de denúncias, que irá funcionar como captador das informações de irregularidades existentes. Assim, por meio daquelas, possibilita-se a prática das investigações internas, a fim de verificar possíveis irregularidade e aplicar as sanções previstas dentro do próprio código de conduta elaborado.

Por fim, cabe salientar a importância do pilar de *due diligence*, referente às contratações de terceiros, pois, neste, será efetuada a avaliação dos parceiros comerciais das entidades públicas ou privadas. Assim, não baste pregar a ética e a integridade dentro da administração, faz-se necessário o fomento dessas práticas com terceiros contratantes.

Destarte, é preciso perceber que os desafios da desconcentração versus a descentralização acarretam algumas dificuldades na efetivação dos objetivos da administração local, tais como: insucesso na execução dos seus poderes funcionais por ausência de recursos; consideração de que, por vezes, a descentralização possa ser uma fórmula organizacional a qual pode agravar as desigualdades sociais; possibilidade de que alguns serviços públicos manipulem mais facilmente decisões governamentais e administrativas em favor de interesses de fortes grupos privados; descentralização local poder ser utilizada por instituições e outros níveis para fugir de suas responsabilidades (TEIXEIRA, 2011).

Em contrapartida, a autonomia dada aos municípios pela Constituição Federal Brasileira permite que estes atuem de forma independente e com a possibilidade de licitar para perfectibilizar a contratação adequada de empresas capazes de auxiliar na gestão e implementação dos programas de integridade no âmbito administrativo. Assim, a posição da função dos programas de *compliance* na estrutura organizacional das entidades da administração pública atua de modo a assegurar sua autonomia e os fatores de risco a ela relacionados; é de extrema relevância para fomentar independência e autonomia, com responsabilidade e transparência.

Por meio de um programa de *compliance* estruturado, é possível assegurar a proteção da Administração Pública, das empresas com ela contratadas e de seus dirigentes na prática de delitos e cooperação com agentes criminosos minimizando riscos e possíveis desgastes com a opinião pública. O escopo do processo de Compliance é agir de acordo com regras e normas de empresa, com o intuito de fomentar integridade, agilidades diante dos riscos e, no âmbito público, aprimorar a imagem da Administração perante seus administrados (BLOCK, 2020). Portanto, a conexão entre as políticas de *Compliance* com as práticas de boa governança encontra-se na adoção destas, em prol de minimizar os riscos das empresas públicas e privadas e da administração pública.

Aliados aos benefícios das práticas de integridade e de boa governança, existem, no Brasil, alguns estados que estão utilizando programas de integridade como critério de contratação, além do requisito estabelecido na Lei de Licitações. Como exemplo, há a lei do Estado do Rio Grande do Sul, nº 15.228/2018, a qual exige a implementação dos programas de Integridade no prazo de 180 dias para contratações com valor superior a R\$ 330 mil para obras e serviços de engenharia e superiores a R\$ 176 mil para compras e serviços na modalidade pregão eletrônico. A legislação gaúcha ainda prevê, em seus artigos referentes ao processo administrativo de responsabilização, o conceito legal do programa de integridade, possibilidade de acordos de leniência, aplicação de penas e valor das multas, nos termos da Lei Anticorrupção.

Para Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2019), o *compliance* público é fundamental para as mudanças e há uma ratificação do conceito de perpetuidade da integridade como norte racional de qualquer Governo, para consolidação de uma cultura de *compliance*. Mas, para concretizar de forma clara, faz-se necessário, segundo o autor, traçar uma metodologia séria e objetiva de Mapeamento e Coleta de

Dados, Análise de Maturidade da gestão, Gerenciamento de Riscos, Políticas e Procedimentos aderentes à realidade da Instituição, independência dos Canais de Ouvidoria, Treinamentos contínuos de todos os envolvidos, e principalmente, a efetivação do *Tone at the Top* (expressão em inglês que traz a noção de que o exemplo vem do topo) (BECK, 2011).

Entende-se que a aplicação dos programas de *compliance* na Administração Pública local deve servir como princípio a ser fomentado por todos os agentes públicos para que o estado de espírito de “estar em *compliance*” torne-se automático em cada um, a partir de treinamentos, com o intuito de integrar valor aos entes locais ao disseminar a elevação dos padrões éticos e culturais, aumentar a agilidade nas burocracias internas, melhorar o relacionamento com os cidadãos e ressignificar de forma íntegra a imagem dos entes públicos locais.

A modernidade avançada e a produção social de riquezas vieram acompanhadas da produção social de riscos, coincidindo num novo paradigma: como seria possível evitar/minimizar riscos e/ou perigos produzidos por um processo avançado de modernização, sem ultrapassar os limites do sustentável (BECK, 2011)?

Os programas de integridade pública tornam-se mais efetivos se incorporada a uma noção mais ampla e sofisticada de governança pública, com foco não somente na prevenção da corrupção, mas igualmente na eficiência da atividade administrativa, como forma de melhor atender ao interesse público, num cenário de constante escassez de recursos públicos.

Na verdade, a transposição de instrumentos de gestão privada para o setor público revela a incapacidade dos modelos clássicos de Direito Administrativo responderem a contento à necessidade de satisfação das demandas sociais cada vez mais complexas, numa sociedade de riscos em que a corrupção constitui uma ameaça real à estabilidade política e à higidez dos mercados, além de altamente lesiva ao erário, pelo afrontoso desperdício de recursos públicos que representa num cenário de crescente escassez. A governança, pois, pode atuar como técnica de realinhamento, de recondução da finalidade do Estado à promoção do bem comum, do interesse público em sua acepção mais basilar.

Grifem-se duas funções pretendidas pela governança: transportando-as para o âmbito público, o alinhamento de interesses do Estado deve pautar-se sempre pela promoção do bem comum, e, quando se fala em otimização do valor econômico de longo prazo, visa-se à eficiência no gasto do recurso público. A corrupção, sem dúvida,

representa um desvirtuamento do bem comum, pela captura do interesse público por interesses privados escusos, além de importar em decréscimo de eficiência da função estatal. Por outro lado, nem toda perda de eficiência significa que derive de práticas corruptivas.

Daí porque a boa governança pública, tendo como fio condutor a integridade, deve servir não somente à mitigação de riscos – atuando assim também como arma de prevenção à corrupção – mas igualmente deve servir ao incremento da eficiência em toda a tomada de decisão do gestor público. E, naturalmente, por meio do estabelecimento de regras claras de procedimento, tendentes a reduzir o espaço discricionário do atuar do agente público (ou impondo deveres explícitos de motivação), reduz-se consideravelmente a exposição ao risco de cometimento de ilícitos. É uma tentativa de neutralizar o forte componente político da Administração Pública.

De acordo com Castro (2021), para que os programas de *compliance* aplicados à administração pública tragam mudança substancial à cultura administrativa, faz-se necessário enaltecer o interesse público por meio do postulado da legalidade substancial ou juridicidade, considerando os relevantes princípios da realidade e da moralidade, estampados respectivamente nos artigos 37, da CF, e 22, da Lei nº 13.655/17 (LINDB).

Recentemente, a Transparência Internacional da UE criou uma ferramenta de monitoramento dos riscos de corrupção nas contratações públicas, desenvolvida pelo Pacto de Integridade, para monitorar em tempo real as contratações públicas e avaliar os potenciais riscos de fraude e corrupção, intitulada de *Integrity Watch Red Flags*. O Pacto de Integridade é uma ferramenta criada pela Transparência Internacional, nos anos 90, para contribuir na prevenção da corrupção e na promoção da integridade nas contratações públicas.

Em que pese existem diversos paradigmas de integridade para a gestão pública administrativa, entende-se que estes devem ser agrupados em três categorias distintas: ética, transparência e prestação de contas. A ética enfatiza os valores e princípios éticos da gestão pública administrativa e pode ser elaborada através da criação de mecanismos de prevenção de conflitos de interesse e treinamentos que envolvam a promoção de valores como honestidade, responsabilidade e justiça. A transparência atua na divulgação de ações pública, incitada por meio do acesso público sobre as ações praticadas pelos gestores públicos. E, por fim, a prestação de

contas engloba a criação de mecanismos de fiscalização, auditoria, controle e monitoramento. Assim, cada uma desses paradigmas possui importância própria e devem ser incorporados pelas políticas públicas de integridade.

A combinação desses paradigmas encontra-se nos programas de integridade estruturados para a Administração Pública, nomeado de *compliance* público, capaz de auxiliar na criação de uma cultura de integridade pública e na promoção da reconstrução da confiança dos cidadãos a administração pública. Portanto, vislumbra-se nos programas de integridade uma solução inovadora para os problemas sociais e complexos da contemporaneidade que deve ser ativada pelo Estado assim como ocorreu no mercado, pelas entidades privadas, uma vez que objetivam convergir a forma de atuação do mercado e do Estado para uma cultura proba. Além de ser um investimento de impacto em razão da produção mensurável de uma mais valia social, para além do retorno financeiro, possibilita a medição por métricas de gestão risco.

Percebe-se um futuro promissor para o setor público brasileiro e europeu, em razão da observância da boa administração focada no fortalecimento do exercício da governança pública e implementação de programas de integridade na esfera local a partir do exemplo do governo federal brasileiro e das diretivas da União Europeia. Assim, a integridade pública local deve fundar-se como uma medida de gestão estratégica de identificação, tratamento e gerenciamento dos riscos de violação à sua integridade, objetivando tratar a corrupção como um todo, e não meramente os seus sintomas.

Os programas de integridade pública exigem interação permanente entre funcionalismo público e cidadãos para materialização da confiança a partir de um conjunto de estruturas que reforcem a manutenção da cultura de integridade institucional, do fortalecimento dos valores éticos-institucionais e da transparência da gestão pública. E o relacionamento público-privado decorrente da esfera local corroboram na eficiência de sua implementação em virtude do impacto da disseminação de sua implantação e manutenção como mecanismo eficiente de controle interno local.

Busca-se assim, estimular a aplicação dos programas de integridade não apenas aos entes federados ou Estados-Membros, mas aos entes locais para estimular o uso de instrumentos que facultem uma gestão pública íntegra e transparente, contributiva para a disseminação da cultura de integridade. Para tanto, é preciso efetivar o gerenciamento e tratamento dos riscos de integridade na

administração pública que o presente trabalho passa a tratar em seu terminativo capítulo.

4 GESTÃO DE RISCOS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM PILAR DO COMPLIANCE PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO À INTEGRIDADE PÚBLICA E MITIGAÇÃO DE ATOS CORRUPTIVOS NA ESFERA ADMINISTRATIVA

O estudo dos programas de integridade aplicáveis para a Administração Pública brasileira e europeia levanta problemas de sistemas diferentes, sujeitos à lógicas diferentes e a estruturas jurídicas distintas cuja comparação possui vasta complexidade. Pois o direito europeu aplica-se em 27 ordens jurídicas não idênticas e, portanto, há uma compaginação especial inerente à sua integração, diversa da ordem federativa brasileira.

Nos capítulos anteriores foi possível vislumbrar diversas ações anticorrupção mas, em pese a importância de todas as iniciativas anteriormente mencionadas, Zenkner (2019, p. 255) alerta para o fato de que:

[...] todas elas buscaram tratar dos *sintomas* e não da *doença* propriamente dita, pois focaram apenas no aperfeiçoamento das leis para tornar a atividade corrupta mais difícil, e não no aprimoramento das relações humanas que poderiam levar os funcionários públicos à adoção de comportamentos mais íntegros e capazes de tornar a rigorosa regulação estatal gradativamente desnecessária.

Transformar a cultura governamental de forma íntegra requer em um primeiro momento, a gestão dos riscos de integridade e, ato contínuo, o aprofundamento nas relações entre os cidadãos e o Poder Público. Os programas de integridade pública atuam diretamente sobre os fundamentos dos valores públicos e, para que possam gerar resultados, depende da integração de um conjunto de estruturas e de iniciativas de combate à corrupção (ZENKNER, 2019).

Assim, o capítulo final abordará primeiramente as perspectivas da aplicação dos programas de *compliance* na Administração Pública brasileira e europeia. Após analisar-se-á o funcionamento da gestão de risco de integridade e os desafios de implementação no âmbito da governança pública para, ao final, pontuar as perspectivas aplicadas dos programas de integridade na administração pública local.

4.1 DESAFIOS DA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA E BRASILEIRA

Para uma melhor compreensão dos principais desafios da governança na Administração Pública europeia e brasileira e preciso, primeiramente, compreende o conceito de governança, originário da esfera privada. O advento da globalização criou nova necessidade para a sociedade da informação e modificou a forma de gestão dos entes públicos e privados, de tal maneira, que a governança se tornou temática multidimensional pois engloba a forma de administração, estruturação, cultura, política e estratégias das organizações, além das maneiras de interação com os *stakeholders*¹⁹.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança corporativa pode ser conceituada como um “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2019).

Desta forma, as boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum, corroborando com as práticas dos programas de integridade.

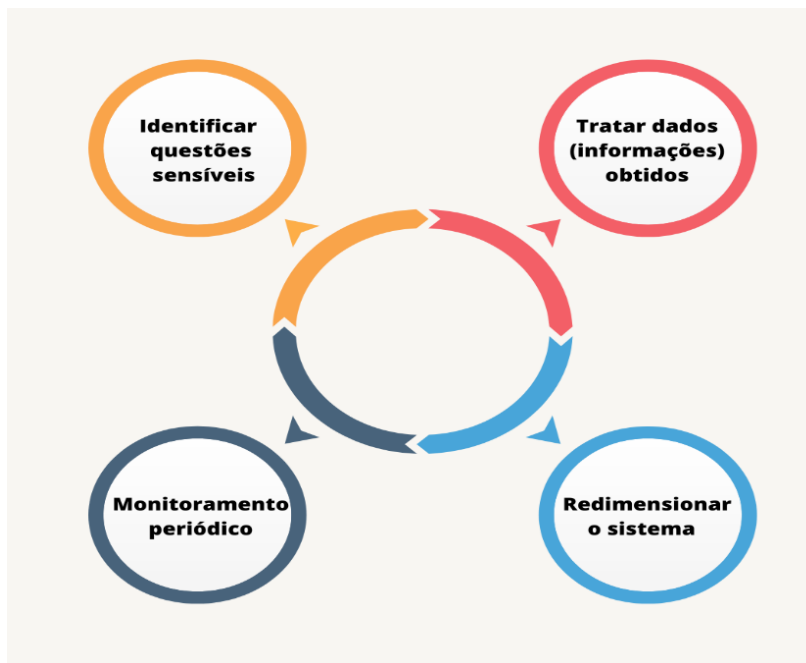
Para o setor público, a governança corporativa deve ser estruturada conforme as peculiaridades de cada organização, em virtude da complexidade particular de cada ente público, da sua natureza e de seus resultados. A área possui maior complexidade ao tratar de governança tendo em vista que quanto maior for o tamanho da organização, mais multifacetados serão os desafios (PONÇONI, 2021).

A governança no setor público refere-se a um “conjunto de mecanismos práticos de controle que envolvem temas afetos à liderança, estratégia e à informação” (LEAL; TEIXEIRA, 2020, p. 298). Assim, a governança pública objetiva efetuar a execução, em quatro etapas, da identificação de questões sensíveis, do tratamento das informações obtidas, do redimensionamento do sistema afim de corrigir falhar

¹⁹ Pessoas interessadas na gestão da empresa ou dos projetos empresariais. O termo foi criado pelo inglês Robert Edward Freeman, no memorando interno de Standford Research (1963). Na definição de Freeman (1984, p. 46) stakeholder é “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa”. (PONÇONI, 2021).

existentes e implementar modelos pendentes e do monitoramento frequente, de forma cíclica, conforme ilustra a Figura 2, abaixo (LEAL; TEIXEIRA, 2020):

Figura 1 – Objetivos governança pública



Fonte: Elaborado pela autora com base em Leal (2020).

A governança pode ser interpretada de diversas maneiras, a depender do enfoque dado pelo intérprete e pela situação. Para este trabalho, adotar-se-á o conceito de governança voltado para as práticas de boas condutas e de combate as irregularidades na esfera da administração pública em prol da eficiência, transparência e controle do erário público.

A governança pública corrobora na criação de valor público, segundo Moore (2002), é preciso que os agentes públicos demonstrem que os resultados da sua atuação valem o preço pago pela sociedade (restrição individual e consumo privado – dinheiro pago em impostos e taxas). No âmbito da ciência políticas, associa-se a uma mudança na gestão política com formas de interação nas relações de poder entre Estado, governo e sociedade principalmente nos processos de cooperação e nos mecanismos de estímulo das relações entre os principais atores envolvidos (PEREIRA, 2010). Ademais, Fabiana Morais Braga Machada (2019, p. 142), na transposição das funções da governança corporativa para a esfera pública, destaca a função do “alinhamento de interesses do Estado” que deverá pautar-se na promoção do bem comum e na eficiência da gestão dos recursos públicos “com a otimização do

valor econômico de longo prazo”.

Os últimos escândalos de corrupção que assolaram a realidade brasileira e europeia nas últimas décadas reforçam a cobrança da sociedade por mais transparência dos gestores e agentes públicos. O fortalecimento dos mecanismos de governança pública pelos entes locais é primordial para atender as demandas sociais, contribuir com a gestão municipal e fomentar a participação cidadã com a redução do distanciamento entre os gestores e seus eleitores e, conseqüentemente, com o reforço positivo da imagem institucional, pois corroboram com a entrega satisfatória de resultados pelos gestores locais (RGB, 2020). Ou seja, a simples busca por uma gestão local ética, focada em resultados compatíveis com as expectativas sociais, que efetue a avaliação, o direcionamento e o monitoramento de suas atuações, resultam na governança pública local e favorecem a efetividade da administração.

Na esfera local, a governança administrativa deve ser fortalecida para reduzir o distanciamento entre os órgãos municipais e os cidadãos, através da aplicação de boas práticas de liderança, estratégia e controle. Desta forma, o ponto chave da governança pública está na promoção do dinamismo da gestão pois viabiliza maior capacidade de resposta à sociedade e à gestão. Assim, é possível correlacionar o princípio da subsidiariedade, tendo em vista que o estímulo à responsabilidade cidadã embutido no mesmo corrobora com uma forte característica da governança pública: a participação cidadã. Deste modo, vislumbra-se os benefícios da governança pública ao aproxima o Estado da sociedade e fomentar a transparência da atuação estatal.

Assim, o princípio da subsidiariedade reforça a legitimação da autonomia municipal como instrumento para a promoção do crescimento socioeconômico, empodera os cidadãos do seu papel na sociedade, fortalece a democracia e os valores do sistema democrático. Assim, a aplicação de técnicas de governança corporativas, tais como a gestão de risco, nos entes locais, é capaz de exercer forte influência nas organizações políticas municipais para evitar possíveis danos como para corroborar com a probidade e eficiência da Administração Pública Local.

Dentre do contexto democrático brasileiro, considera-se o Município como a base da organização política e social em razão da proximidade entre o ente federados e o administrado, reforçado pelo princípio da subsidiariedade. Nesse sentido, as práticas de governança pública aplicadas ao poder local exigem estruturas administrativas, processos de trabalhos, instrumentos, fluxos de informação e de comportamento das pessoas envolvidas na avaliação, direcionamento e

monitoramento dos processos das organizações, com destaque para a gestão de risco como instrumento de controle interno.

No Brasil, o governo federal segue um modelo descentralizado de Governança pública, não obrigatório para as gestões locais, as quais devem atentar para às suas potencialidades e necessidades de gestão para então definir a forma de implantação da governança. Na esfera federal brasileira aprovou-se o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (RGB, 2020, p. 25).

Aplicar práticas de governança em municípios contribui com o cumprimento dos objetivos do gestor público dentro de sua gestão e fora, quando relacionados às necessidades populacionais. Para isso, a governança pública municipal deve atuar com base em três pilares: liderança, estratégia e controle. A liderança assegura as condições mínimas para o exercício da boa governança, a estratégia define e monitora os objetivos e metas e cabe ao controle a prestação de contas, a transparência e a responsabilização (INSTITUTO LATINO-AMERICANOS DE GOVERNANÇA E COMPLIANCE PÚBLICO, 2021).

A governança municipal é um meio para atingir os objetivos da administração pública e pode ser um poderoso instrumento de transformação local, mas para que isto ocorra, é necessário que os Municípios constituam modelos próprios de governança, adequados “ao seu contexto, à sua estrutura, à sua rede, ao seu formato de articulação e aos seus potenciais”. Essencialmente, cabe aos gestores públicos locais deter o conhecimento sobre os seus ambientes internos e externos para tornar possível a elaboração da legislativa que irá definir e determinar as condições de implantação da Governança (RGB, 2020, p. 26).

Ademais, Leal (2021) reforça que o exercício do controle interno exigido na Constituição brasileira não limita-se à adoção de ferramentas de integridade pelos órgãos públicos, mas também, configuram controles de preventivos contra atos ilícitos, como exemplo, existem municípios no Brasil “que constituem seus sistemas locais de controle interno a partir de várias instâncias e espaço integrados, envolvendo de modo orgânico os departamentos de corregedora-geral, ouvidora-geral, coordenações de auditorias internas e de promoção de integridade, acesso à informação” (LEAL, 2021, p. 165).

Segundo Manual de Governança Pública Municipal, elaborado pela Rede Governança Brasil (2002, p. 10), assim com os como os gestores empresariais são

escolhidos para aumentar o lucro e satisfazer os acionistas, os governantes locais são eleitos pelo povo para que, dentre as suas atribuições, geram valor para a sua população por meio de políticas e serviços públicos de melhoria para a cidadã e para a vida de seus habitantes. Altos cargos possuem grandes responsabilidades e detêm informações privilegiadas embutidas do risco de afastamento dos gestores frente aos seus eleitores (conhecido como risco de agência na esfera privada) por diversos motivos, tais como a inabilidade de administração, a incompetência e práticas corruptivas. O fortalecimento da governança municipal contribui

[...] para diminuir esse risco (que na Governança privada é conhecido como risco de agência), com redução da possibilidade de fraudes, desvios e corrupção, e aumento da possibilidade de entrega de boas ruas e estradas, saúde e educação de qualidade etc., é que o município deve fortalecer ainda mais os mecanismos de Governança pública como forma de reduzir o distanciamento entre a prefeitura e o(a) cidadão(ã), garantindo uma imagem institucional positiva ao(a) prefeito(a) e um legado vencedor à posteridade. Tudo isso é conquistado pela utilização da Governança pública com a maior quantidade de **boas práticas de liderança, estratégia e controle** para se administrar bem (RGB, 2020, p. 11).

Ainda conforme a Cartilha de Governança Pública Municipal (RGB, 2020, p. 24), para implantar a governança nos municípios é preciso: definir o modelo de governança específico para o município; elaborar a legislação local com a determinação dos princípios e diretrizes básicas, dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, e as competências e responsabilidades; criar uma estrutura organizacional adequada com a participação da alta administração e a instauração do Conselho de Governança (CGOV), de Comitês Internos de Governança (CIGs) e de um Plano de integridade; sensibilizar as partes envolvidas.

Os resultados da governança pública local fundamentam-se em uma gestão eficiente, eficaz e efetiva, diretamente relacionada com a capacidade administrativa do gestor local sobre a coisa pública. Portanto, cabe ao gestor local

avaliar, direcionar e monitorar as ações que estão sendo executadas de forma a produzir o máximo de efeitos com o mínimo de recursos, energia e tempo possíveis, exigindo, assim, uma estratégia alinhada ao gerenciamento dos recursos humanos, materiais e financeiros (RGB, 2020, p. 17).

Por fim, os benefícios da aplicação da governança na esfera local resumem-se à soma da transparência com a proximidade do governo com a sociedade, resultantes na efetividade, eficiência e eficácia (RGB, 2020, p. 21). Para o Tribunal de Contas (2020, p. 17), exercer os mecanismos de governança pública pelos gestores,

quais seja: liderança, gestão e estratégia, pode beneficiar os entes locais em três principais aspectos: redução do distanciamento entre os gestores públicos e os cidadãos; aumento da transparência com uma administração efetiva e reconhecida por avaliações, direcionamento e monitoramento das atividades; elevação dos comportamentos éticos e profissionais obstinados no alcance do interesse público como resultado.

Dentro da estrutura de governança, compete aos planos de integridade a definição de um plano para minimizar os riscos de desconformidades legislativas e de práticas fraudulentas e corruptivas. Portanto, um bom plano de integridade adstringe brechas de ações corruptivas (RGB, 2020). Nesse sentido, Fabiana Machado (2019, p. 142) reforça a atuação da boa governança pública como “fio condutor da integridade” a qual:

[...] deve servir não somente à mitigação de riscos – atuando assim também como arma de prevenção à corrupção – mas igualmente deve servir ao incremento da eficiência em toda a tomada de decisão do gestor público. E, naturalmente, por meio do estabelecimento de regras claras de procedimento, tendentes a reduzir o espaço discricionário do atuar do agente público (ou impondo deveres explícitos de motivação), reduz-se consideravelmente a exposição ao risco de cometimento de ilícitos. É uma tentativa de neutralizar o forte componente político da Administração Pública.

No Brasil a Controladoria Geral da União (2022) disponibiliza um modelo de monitoramentos dos programas de integridade em seu site. No âmbito europeu, o avanço dos debates sobre a governança corporativa está evoluindo, por meio de debates, para que esta não se restrinja aos limites fronteiriços. O destaque europeu emana de sua vasta caminhada comunitária com o mercado único europeu (VERSANI, 2014).

Ao contrário do federalismo brasileiro, o Direito Comunitário Europeu, formado por uma estrutura piramidal de Tratados Internacionais, Regulamentos e Diretivas, visa a uniformização e harmonização das normas vigentes nos Estados-Membros integrantes da EU. Na esfera da governança corporativa, o Livro Verde debate sobre a implementação da governança corporativa transnacional. Assim, o maior desafio da governança na União Europeia é justamente encontrar um modelo apropriado a nível europeu²⁰. Para Versani (2014, p. 11),

²⁰ Identifying the key elements of, and most desirable reforms for, corporate governance is difficult enough, but the challenge reaches further: the fact that rules may be good or even necessary for good corporate governance is not yet answer to the question of whether such a rule is appropriate on the European level”. (HOPT, Klaus J. *Modern Company and Capital Market Problems: Improving European*

não é recomendável ter um código de governança único para todos os Estados-Membros da União Europeia, sendo melhor a variedade de códigos nacionais embutidos na legislação societária e regulação local. De acordo com os estudiosos do tema, isso não impede os esforços do Direito Comunitário Europeu para coordenar a harmonização dos Estados-membros mas, pelo contrário, evita que algumas discussões se prolonguem sem uma concreta mudança no sistema jurídico.

O empoderamento dos entes locais na governança pública também pode ser analisado sob a ótica da governança europeia pois uma harmonização espontânea, a partir dos entes locais, é mais suscetível de produção eficiente de resultados em comparação com a harmonização *top down*. Contudo, o imperioso desafio está justamente na harmonização efetiva a partir dos entes locais em razão das peculiaridades deles. Nesta esteira, a verificação da implementação da Governança Corporativa na Europa pode contribuir em para a evolução da Governança Corporativa no Brasil, em que pese os recentes avanços e inovações no ordenamento jurídico brasileiro, muitos são os expoentes desafiadores para o aperfeiçoamento do “governo das sociedades”.

Portanto, no âmbito europeu a maior dificuldade encontra-se na aplicação das regras de governança a partir dos entes locais, em virtude da sua formação como Comunidade de Direito. Sendo assim, a União Europeia fica em posicionamento limitante entre a defesa dos direitos comunitários e a criação de regras comuns para os Estados-Membros, dentro outros fatores, em razão da sua autonomia. Mas sua governança é exemplo para o mundo na superação de desafios como bem salienta Versani (2014)²¹, na supervisão de órgãos, baixa efetividade dos conselhos de administração e na sobreposição entre propriedade e gestão. A contrário sensu do sistema de governança brasileiro Brasil, onde a inobservância dos princípios federativos pelos gestores públicos, contribui para a fragilidade político-institucional de sua governança, e conseqüentemente, para a gestação da crise pela qual passa atualmente (LEAL; TEIXEIRA, 2020).

A diferente formação do federalismo brasileiro e da União Europeia traz problemas de sistemas distintos pois sujeitam-se a lógicas heterogêneas e estruturas

Corporate Governance After Eron. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=356102>. Acesso em: 12 nov. 2022).

²¹ “Identifying the key elements of, and most desirable reforms for, corporate governance is difficult enough, but the challenge reaches further: the fact that rules may be good or even necessary for good corporate governance is not yet answer to the question of whether such a rule is appropriate on the European level”. (HOPT, 2007, n.p).

jurídicas diversa. Contudo, dentre os inúmeros desafios de governança pública administrativa, o Brasil e a União convergem no que tange a corrupção administrativa em diversos setores, a transparência – fundamental para a boa governança e a gestão eficiente dos recursos públicos como garantia de desenvolvimento. Em que pese existam desafios para governança na administração pública brasileira e europeia, os dois sistemas podem contribuir conjuntamente para uma boa aplicação e desenvolvimento da governança, principalmente em razão da similitude na vasta extensão territorial. Desta maneira, o modelo adotado pelo Direito Comunitário Europeu pode contribuir com o modelo brasileiro e vice-versa, respeitando as peculiaridades de formação jurídica e normativa em comento.

Após analisar os principais aspectos e desafios da governança no Brasil e na União Europeia, conclui-se que esta temática está umbilicalmente ligada ao conceito de *compliance*, na sua perspectiva etimológica e corporativa (PONÇONI, 2021). Assim, com a compreensão do funcionamento da governança no sistema brasileiro e europeu, passar-se-á ao estudo da aplicação dos programas de *compliance* na Administração Pública.

4.2 A APLICAÇÃO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PERSPECTIVA EUROPEIA E BRASILEIRA

A corrupção existe dentro de inúmeros ramos de conhecimento e sua forma alterna-se de acordo com a época em que ela ocorre, do local praticado, das instituições, da formação social, política e institucional. Segundo a OCDE (2017), a prevenção a corrupção no setor público é essencial para o desenvolvimento do Estado, pois assegura um ambiente propício aos investimentos públicos e privados.

Ademais, a corrupção gera impacto no desenvolvimento econômico dos países ao passo que afugenta investidores, representa concorrência desleal ao desviar recursos públicos, afetando diretamente as políticas públicas de governo. Portanto, cabe ao Estado tornar o combate à corrupção uma pauta perene, implementada de forma equilibrada, para evitar o artifício de medidas voláteis, facilmente abandonadas em função das circunstâncias políticas (ZIMMER JUNIOR; NOHARA, 2021, p. 76).

Como já dito, para combater a prática de atos corruptivos não basta aplicar medidas isoladas com produção de efeitos temporários, é preciso investir em medidas conscientizadoras dos valores públicos e em “trabalhos coordenados e integrados de

prevenção a corrupção” (ZENKNER, 2019, p. 55). Este é o ponto de enquadramento dos programas de *compliance* e de integridade pública pois são mais do que um mero regramento normativo, se aplicados de forma efetiva, visam transformar a cultura na concretização dos objetivos estatais. Para Zenkner e Castro (2021, p. 17) *compliance*

[...] é parte da racionalidade, elemento absoluto e intrínseco à essência de todo e qualquer ser humano. Não podemos pretender um futuro melhor para os nossos descendentes com um agir egoísta e desconectado dos valores éticos. Vivemos e viveremos sempre uma sociedade, razão pela qual o respeito ao próximo representa a garantia da diminuição das desigualdades sociais e do aprimoramento da qualidade de vida de todos nós.

Segundo o Tribunal de Contas Da União (2020, p. 64), o conceito de *compliance* público decorre do “alinhamento e adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao interesse privado no setor público”. Assim, o *compliance* público possui condão de reforçar as diretrizes ratificadas pelo Brasil na parceria para o Governo aberto²², fomentando a transparência pública e, conseqüentemente, a integridade. Ademais os programas de *compliance* público são instrumentos e referencias internacionais, pois unificam normas nacionais aplicáveis ao setor público. Em 1996 a Organização das Nações Unidas promoveu o seminário Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, e nele reconheceu o grande valor da promoção da ética na formação dos servidores que exercem a função pública, por meio de “normas de conduta e mecanismos para verificar seu cumprimento e eficácia” (OLACEFES, 2021, p. 31).

Com a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção passou-se a determinar o dever de estipular medidas preventivas de combate a corrupção, de fortalecer a gestão pública, de promover a integridade e a transparência, de avaliar de forma periódica os seus instrumentos jurídicos, de empregar o uso de código de conduta aos funcionários públicos aos países signatários, além de “promover a ética e integridade pública como parte das estratégias de prevenção e fortalecimento da administração pública” (OLACEFES, 2021, p. 31). E, com ela, legitimou-se diretrizes de adoção de programas de integridade pelos governos (NASCIMENTO, 2020).

²² Governo aberto (*the open government partnership* – OGP) iniciativa internacional para consolidar práticas de transparência governamental, acesso à informação pública e participação social. O Brasil foi um dos países fundadores da parceria prevista no ordenamento jurídico pátrio através do Decreto Federal de 15.09.2011 (NASCIMENTO, op. cit., p. 431).

Portanto, os programas de integridade pública são projetados através da concepção de medidas institucionais, de mecanismos e de procedimentos de integridade, como a análise e gestão de riscos, a comunicação, o controle, as auditorias, o monitoramento e o estímulo às denúncias para promoção da performance em conformidade do órgão de acordo com diretrizes internas e externas, resultantes na gestão da integridade na esfera pública (SANTANA; ABREU; FILHO, 2018).

Na administração pública, os programas de integridade contribuem para a materialização de uma gestão ética, sólida e transparente, comprometida em contribuir com a erradicação sistêmica da corrupção no cenário público. Como já mencionado nos capítulos anteriores, um dos principais embasamentos teóricos dos programas de integridade é a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996.

Ademais, a ONU reforça alguns objetivos de metas globais chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e, dentre eles, o objetivo 16 da ODS²³ reforça a importância dos programas de integridade na administração pública em virtude da sua atuação para a detecção e saneamento de qualquer espécie de desvio, ato ilícito, fraudes e irregularidades, além de fomentar a cultura de integridade, transparência e ética, bem como, para blindar o órgão público contra a prática de atos corruptivos. Para isso é preciso alinhar o planejamento do programa com o planejamento e gestão estratégica do órgão alcançar maior êxito na execução e planejamento e, em reposta, tem-se o fortalecimento e a modernização da governança pública (NASCIMENTO, p. 431).

²³ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares 16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global 16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

Segundo o Guia de Integridade criado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (BRASIL, 2015a) a integridade pública deve ser compreendida como um conjunto de disposições institucionais que coordenam a Administração Pública para efetivar o objetivo de entregar resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. E Irene Nohara e Aloísio Zimmer Júnior (2021, p. 361) conceituam os programas de integridade como

um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, controle e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública.

Com todos estes aparatos conceituais, questiona-se qual é a perspectiva dos programas de integridade no âmbito da Administração Pública brasileira e europeia no século XXI? Para responder a esta pergunta far-se-á um breve e não exaustiva perspectiva.

4.2.1 Perspectiva Brasileira:

Considerando o cenário político brasileiro, no dia 25 de abril de 2018, o Ministério do Estado da Transparência e Controladoria- Geral da União publicou a Portaria de nº 1.089, a qual *estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providencias* (BRASIL, 2018).

No âmbito da integridade pública, o controle interno exerce papel primordial através da atuação da CGU que contribui abundantemente como um modelo a ser seguido por todos os órgãos e entidades que compõe a Administração Pública em razão da autonomia administrativa decorrente do Estado Federal de Direito. Ademais, a CGU enumera quatro pilares estruturais dos programas de integridade na Administração Pública, conforme Decreto Federal nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017):

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

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

- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;
- e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Contudo, pode haver uma variação no número de pilares nos programas de integridade públicos em virtude da adequação às características de cada organização pois não há uma fórmula pronta, é preciso construir um modelo tendo em vistas as particularidades de cada ente. Portanto, os programas de integridade pública carecem de constante aprimoramento e adaptação para garantia sua efetividade em virtude das interferências ocasionadas pelas constantes alterações sociopolíticas da sociedade (PONÇONI, 2021, p. 166). Sendo assim, atualização legislativa apresenta no Decreto Federal nº 11.129/2022 possui avanços significativos no caminho da Administração Pública em busca de uma gestão paulatinamente mais proba e ética, através da atuação direta nos mecanismos de governança corporativa das entidades privadas.

Possivelmente, alguns julguem a palavra “integridade” ser uma mera tradução de “*Compliance*”, mas isso constitui um equívoco, já discriminado nos tópicos iniciais, pois a integridade possui um significado muito mais abrangente. Além de estar conforme os requisitos legais, ela impõe uma conduta correta, permanente, ou seja, “fazer o certo, independentemente de normas, códigos ou leis”.

Segundo Irene Nohara (2012), o modelo gerencial propugnado pela reforma administrativa mede a eficiência da Administração Pública a partir da perspectiva da satisfação exclusiva do cidadão-cliente que se utiliza dos serviços públicos, que são comparados com os prestados pela iniciativa privada. Entretanto o status de cidadão não deriva do fato de simplesmente se pagar pelo serviço. Expõe Maria Paula Dallari Bucci que é equivocado, portanto, apegar-se ao fato de ser pagador de impostos (*tax payer*) para fazer jus aos serviços públicos, pois enquanto o consumidor de serviços prestados pela iniciativa privada geralmente não tem voz ativa na gestão dos serviços prestados, o cidadão-usuário seria, da perspectiva empresarial um sócio do empreendimento, e não seu mero cliente (PEREZ FILHO, 2019).

Salienta-se que a cidadania envolve a capacidade de ser sujeito das decisões e influenciar os destinos da sociedade da qual se faz parte. Só é sujeito quem tem dignidade, isto é, quem é retirado da condição de objeto da vontade dos outros e alçado à categoria de sujeito e, para Perez Filho (2019, p. 130-131), este conceito não se comporta com o status de “cliente”.

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

Por este motivo, avaliar ações, prevenir fraudes e estudar o impacto das políticas públicas são medidas que nenhum gestor público pode negligenciar. Todavia, o que se tem visto no Brasil é justamente o oposto: pouca ou nenhuma análise de dados concretos antes da tomada de decisões, pouca prevenção e muito trabalho reativo. A adoção do programa de *compliance* público, defendido ao longo de todo o trabalho parece ser a “pedra de toque” de que não pode prescindir o novo gestor público.

Segundo o Guia de Integridade Pública da OCDE (2022), as contratações públicas continuam sendo uma fonte inexplorada de prosperidade econômica e social. Elas representam 13% do PIB nos países da OCDE e 1/3 das despesas gerais do governo, mas continua sendo bastante burocrático, ineficiente e altamente vulnerável à corrupção. A Recomendação da OCDE sobre Contratos Públicos descreve princípios e mecanismos para garantir a integridade e reduzir a corrupção nos contratos públicos (integridade, transparência, participação das partes interessadas, acessibilidade, compras eletrônicas, fiscalização e controle). Nesse sentido, Nascimento (2020, p. 440) afirma que:

se faz imprescindível esta nova direção para o âmbito público, com a constituição de uma ética pública firme e sólida, instituída por uma gestão pública forte e comprometida com a sociedade, em que a voz do poder seja a do Estado Democrático de Direito, de uma nação fundada nos preceitos da Constituição da República. São diretrizes indispensáveis para combater e erradicar a corrupção sistêmica no cenário público brasileiro. [...]
Por conseguinte, quanto mais transparência houver entre governo e sociedade, maior será a probabilidade de sucesso do programa de compliance, que promoverá, com isso, a efetivação de uma gestão pública transparente, ética e sustentável que resultará em ações mais responsáveis e eficientes por parte da Administração Pública.

Assim, em que peso os inúmeros desafios, é possível concluir que o Brasil tem avanço na governança pública e nos programas de integridade para a administração pública em todas as esferas de sua federação.

4.2.2 Perspectiva europeia:

No âmbito europeu, a corrupção gera incerteza para as empresas, reduz a taxa de investimento e impede um funcionamento normal do mercado único. Além de causar prejuízos na relação de confiança entre os governos, as instituições públicas e à democracia como um todo. Assim, as instituições da UE objetivam racionalizar e modernizar o conjunto de normas jurídicas com impacto na corrupção; acompanhar a evolução das medidas de combate à corrupção nos Estados-Membros, semestralmente; apoiar a aplicação de medidas nacionais de luta contra a corrupção por meio de financiamento, assistência técnica e compartilhamento de experiências.

Nesse sentido, o artigo 83 n.º 1, do TFUE inclui a corrupção entre os domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça. Bem como, o artigo 83.º, n.º 2, do TFUE permite o estabelecimento de regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções nos domínios que tenham sido objeto de harmonização aplicável sempre que a aproximação de disposições legislativas dos Estados-Membros em matéria penal se afigure indispensável para assegurar a execução eficaz de políticas da União no domínio em causa.

Retomando, foi no final da década de 1990 que o debate e as preocupação com a corrupção ganharam espaço no contexto da união europeia (LEAL, 2021). E foi no ano de 1995, por meio do ato do Conselho estabeleceu a Convenção Relativa a Proteção dos Interesses Financeiros da Comunidade Europeia, com o intuito de proteger, ao abrigo do direito penal, os interesses financeiros da União Europeia e dos seus contribuintes. Assim, a Convenção apresentou uma definição jurídica harmonizada de fraude e impôs aos seus signatários a adoção de sanções penais em caso de fraude.

A fraude e a corrupção constituem ameaças graves à segurança e aos interesses financeiros da União Europeia(UE). A proteção destes interesses é uma das prioridades das instituições da UE, tendo em vista tanto assegurar a melhor utilização possível do dinheiro dos contribuintes como combater a criminalidade organizada e o terrorismo , para os quais a corrupção constitui um terreno fértil. A base jurídica para combater a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE é o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da

União Europeia (TFUE), que estabelece que a UE e os seus Estados-Membros devem tomar medidas para proteger o orçamento da União Europeia.

É importante lembrar que a propagação dos debates contra corrupção deu azo para o surgimento do Organismo Europeu de Luta Antifraude²⁴ (OLAF), criado em 1999, cujos relatos “aponta vários campos sujeitos à corrupção na comunidade europeia, identificando autores e responsabilidades, o que tem auxiliado em muitas estratégias e em ações de prevenções a riscos e perigos corruptivos” (LEAL, 2021, p. 151). Ademais, compete ao OLAF:

realizar inquéritos administrativos independentes sobre casos de fraude, corrupção e qualquer outra atividade ilegal que envolva fundos ou receitas da UE, a fim de assegurar que o dinheiro dos contribuintes europeus é canalizado para projetos que contribuem para a criação de emprego e promovem o crescimento da Europa; investigar faltas graves cometidas por membros do pessoal das instituições da UE, contribuindo assim para reforçar a confiança do público nessas instituições; enquanto serviço da Comissão, desenvolver políticas da UE de luta contra a fraude.

Assim, é responsabilidade do OLAF desenvolver políticas de prevenção de fraudes e dos interesses financeiros na EU. Ademais, em 2021 foi efetuado uma revisão de seu regulamento que reforçou a eficácia dos inquéritos e intensificou a cooperação com a Procuradoria Europeia no intercâmbio de dados (OLAF, 2022).

Ademais, tendo em vista que um dos objetivos da União europeia enquanto comunitário, é a criação de um “espaço de liberdade, segurança e justiça”, oportuno mencionar o artigo nº 83, nº 2, do TFUE, o qual reforça a necessidade de aproximação legislativa harmoniosa entre os Estados-Membros da União. Nesse sentido, criou-se a Procuradoria Europeia²⁵ por meio dos Regulamento (UE)

²⁴O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) foi criado em 1999 pela Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom com o principal objetivo de investigar casos de corrupção e faltas graves no âmbito das instituições da União Europeia (UE), assim como casos de fraude lesiva do orçamento da UE. O quadro jurídico que define os poderes e as competências do OLAF é o Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013 (Regulamento OLAF). Eur-lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:european_antifraud_office

²⁵ REGULAMENTO (UE) 2017/1939, nº 12: Em conformidade com o com o princípio da subsidiariedade, o combate aos crimes lesivos dos interesses financeiros da União pode ser mais bem alcançado ao nível da União devido à sua dimensão e aos seus efeitos. A situação atual, em que a ação penal contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União cabe exclusivamente às autoridades dos Estados-Membros da União Europeia, nem sempre permite alcançar esse objetivo de forma suficiente. Atendendo a que os objetivos do presente regulamento, a saber, reforçar a luta contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União através da criação da Procuradoria Europeia, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros da União Europeia, em virtude da fragmentação dos procedimentos penais nacionais no domínio das infrações cometidas contra os interesses financeiros da União, mas podem ser mais bem alcançados ao nível da União, uma vez que a Procuradoria Europeia virá a ter competência para atuar penalmente contra tais infrações, a União pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente

2017/1939, sendo este o primeiro órgão da UE com competências de investigação e ação penal relativamente a casos de fraude e corrupção lesivos dos interesses financeiros da UE. A Comissão Europeia luta contra a corrupção, tanto à escala da UE como à escala internacional, designadamente através da Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos e da Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores. E, em 2011, a Comissão Europeia (2011) adotou o pacote anticorrupção e, para tanto, criou o “Mecanismo de Informação Anticorrupção da EU” com o objetivo de efetuar avaliações periódicas dos esforços praticados pelos Estados-Membros no combate à prática de atos corruptivos.

A partir dos dados obtidos por estas avaliações periódicas verifica-se com maior facilidade as falhas e as vulnerabilidades específicas de cada ente, com a intenção de contribuir com as práticas de tolerância zero à corrupção e promover o compartilhamento de boas práticas (LEAL, 2021). Assim, dentre os diversos programas de combate a corrupção no âmbito da União Europeia, destacam-se:

(i) o Programa Hércules, que se dedica a combater a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas das finanças da União Europeia, incluindo a luta contra o contrabando e a contrafação de cigarros; (ii) o Programa Péricles, que é destinado a proteger o espaço europeu da contrafação de moedas e de notas falsas; (iii) o Programa Pluto, que é um sistema de informação antifraude, utilizando ferramentas analíticas com base em projetos de domínio de informação, acelerando a identificação de irregularidades, constituindo plataforma de intercâmbio entre autoridades nacionais e estrangeiras (LEAL, 2021, p. 151).

A necessidade de criar mecanismos concretos de combate à corrupção frete ao estado de “corrupção globalizada”, deu surgimento aos programas de *compliance* na esfera privada em virtude do potencial de redução de penalidades e aplicação de controles em setores estratégicos.

Conforme aplicabilidade do *compliance*, as organizações públicas e privadas procuram promover uma cultura ética em âmbito corporativo, por meio do cumprimento de leis e regulamentos, assim como as normas internas e externas, bem como mecanismos de conscientização aos funcionários, de toda a hierarquia independente de privilégios, com objetivo de instituir uma cultura ética negocial, realidade essa que possibilitaria alcançar a finalidade do sistema de *compliance* – além do combate a de lavagem de dinheiro, improbidade e corrupção (VIANA, 2020, p. 14).

regulamento não excede o necessário para alcançar esses objetivos e assegura que o seu impacto na ordem jurídica e nas estruturas institucionais dos Estados-Membros é o menos intrusivo possível.

Devido à formação da Comunidade Europeia, a aplicação dos programas de integridade distingue-se do sistema brasileiro. Mas, para ambos, a aplicação das normas de gestão de *Compliance* público, no âmbito da administração local teria a funcionalidade de um instrumento jurídico regulatório de integração social sistêmica por ser elaborado por órgão ou entidades da Administração Pública. Portanto, deve abranger um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais destinados a promover a análise e gestão dos riscos inerentes as políticas públicas aplicadas.

Deste modo, através do fortalecimento da comunicação interna dos agentes públicos, entende-se possível fazer-se um fortalecimento da comunicação entre os órgãos e entidades da Administração Pública local no que tange à gestão das políticas públicas. Como consequência, possibilitaria o fomento da comunicação e transparência das informações e o aumento nos índices de denúncia de irregularidade e de corrupção em busca da promoção de resultados eficientes bem como na maximização do bem-estar social e na consumação dos direitos fundamentais. (MESQUITA, 2019)

Ponçoni (2021, p. 156), o programa de integridade é um dos instrumentos de governança corporativa, que dispõe sobre as diretrizes e práticas que propõe o aperfeiçoamento da gestão das organizações, sendo o conceito de governança mais amplo e o sistema de integridade mais específico. O autor reforça que os pilares de um programa de integridade não são muito diferentes dos pilares de um programa de *compliance*, cuja origem e maior abordagem, tanto nos Estados Unidos, como na Europa se volta à esfera privada. Não obstante, em argumentações em sentido contrário, verifica-se a tendência nas organizações públicas de também estabelecer mecanismos de controle cada vez mais rigorosos, e que o essencial do sistema de *compliance* se aplica no âmbito público, de modo que a Administração Pública seja mais eficiente (PONÇONI, 2021, p. 158).

A Administração Pública possui desafios para tornar a promoção de políticas de integridade eficaz, dentre eles a própria corrupção existente em diferentes esferas, a alta participação de servidores, acompanhamento e revisão constantes e o fortalecimento do controle interno com abordagem baseada na gestão de risco de integridade.

4.3 GESTÃO DE RISCO DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este tópico abordará a gestão de riscos de integridade na esfera pública local de forma direta em virtude da necessidade de atuação transparente e de respeito aos princípios e ao interesse público no âmbito da Administração Pública e de seus gestores. Para isso, frisa-se o objetivo geral do gerenciamento de riscos na Administração Pública de melhorias na qualidade do serviço público e das políticas públicas municipais conforme os princípios da governança pública.

O conceito e enquadramento de controle interno e da gestão de riscos deve ser analisado de forma isolada para melhor compreensão da temática. No âmbito do controle interno faz-se relevante mencionar o conceito deste publicado pelo COSO em 1992 no *International control – integrated framework*, tendo em vista ser a referência sobre o tema: “processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgações e conformidade” (COSO, 1992).

O Tribunal de Contas da União conceitua o risco como o evento negativo que pode impedir a criação de valor ou mesmo destruir o valor existente influenciando o atingimento dos objetivos de uma organização. Ainda, entende-se como análise de risco o uso sistemático de informações para identificar os possíveis eventos que podem influenciar o atingimento dos objetivos da organização, compreendendo a estimativa da probabilidade de ocorrência do evento e seu impacto potencial na consecução dos alvos organizacionais (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

O risco também pode ser definido como o evento, situação ou circunstância futura com probabilidade de ocorrência e potencial consequência positiva ou negativa na consecução dos objetivos de uma unidade organizacional. Associado ao risco está uma determinada ocorrência e a sua consequência, podendo afirmar-se que o risco é o resultado dessa consequência e da sua probabilidade.

Para Peter L. Bernstein (1997), economista de Harvard, o risco decorre da incerteza sobre o que o futuro nos reserva, sendo este o cerne da gestão de risco para as empresas privadas. Segundo Marta Ávila (2014, p. 180), a grande perspectiva do gerenciamento de risco está na sua abordagem sistemática a qual recompensa através de um conjunto de panoramas e oportunidade que viabilizam a reflexão sobre os seus possíveis resultados, desta forma, a forma de identificar e de tratar o risco identificado é visto como um sinal de maturidade tanto para o mundo empresarial como em cenários políticos.

A verificação dos riscos na gestão pública por meio de controles internos deve ser vista como uma boa prática a ser seguida pela administração pública, uma vez que auxilia na organização e na realização dos objetivos públicos, a partir da aplicação de uma abordagem sistêmica e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. Para isso, é preciso esmiuçar o conceito de risco.

Stephen Hill (2003, p. 37) define risco como a probabilidade de que um evento, seja ele bom ou mau, ocorra no futuro: “Frequentemente enfocamos o aspecto negativo do risco (por exemplo, ser morto, perder dinheiro, ser humilhado, etc.), mas é importante lembrar que o risco inclui tanto eventos positivos como negativos”.

Na mesma linha, Marta Dulcélia Gurgel Ávila (2014), compreende-se por risco toda possibilidade de que aquilo que é esperado não ocorra. Para a autora o risco não implicará necessariamente em algo indesejável, uma vez que os resultados em torno da expectativa criada podem se apresentar de forma benéfica ou maléfica a depender do resultado estar abaixo ou acima das expectativas, sendo possível reconhecer o risco como a probabilidade do indesejado acontecer ou de um evento adverso ao esperado se realizar.

Nas últimas décadas visualizou-se a introdução de mudanças na administração pública, em vários países do mundo, em busca de melhorar a qualidade da gestão dos gestores públicos em razão do papel fundamental exercido por estes para a melhoria dos resultados alcançados pelo setor público (ÁVILA, 2014). Em que pese o avanço no Brasil nos últimos cinco anos, a gestão de risco no setor público ainda é tímida (SIMÃO, 2021).

Para uma melhor compreensão da gestão de risco na administração pública deve-se considerar as características específicas das atividades públicas, tendo em vista que estas visam produzir resultados e valores essenciais à população, o apoio ao desenvolvimento dos dirigentes públicos requer conteúdos e metodologias específicas; requer também um alinhamento de ações entre as esferas administrativas (federal, estadual e municipal) e as instituições de capacitação de políticas para a melhoria da gestão governamental.

No setor público, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de cuidar do bem público – os riscos sempre devem ser gerenciados mantendo-se, em primeiro plano, o interesse público. Assim, o seu principal aspecto consiste na decisão acerca de como equacionar os benefícios e perdas potenciais.

Essa difícil tarefa de estimar os riscos e avaliar alternativas tecnicamente válidas e socialmente aceitáveis recai sobre os formuladores de políticas públicas, que devem estar preparados para tomar decisões, pois, conforme Privy Council Office (2020), a capacidade do governo gerenciar riscos depende das habilidades dos seus funcionários. Nenhum servidor público inovador pode evitar decisões que envolvam riscos; portanto, todos devem possuir as habilidades e competências necessárias para gerenciar esses riscos.

Faz-se relevante abordar os principais aspectos da norma ABNT NBR ISO 31000 elaborada pela Comissão de Estudo Espacial de Gestão de Risco no ano de 2009 com o intuito de definir conceitos sobre gestão de riscos e padronizar terminologias sobre o tema. A escolha do estudo desta estrutura de gestão de risco advém da sua maleabilidade uma vez que esta fornece princípios e diretrizes genéricos aplicando-se aos órgãos e entidades da Administração Pública.

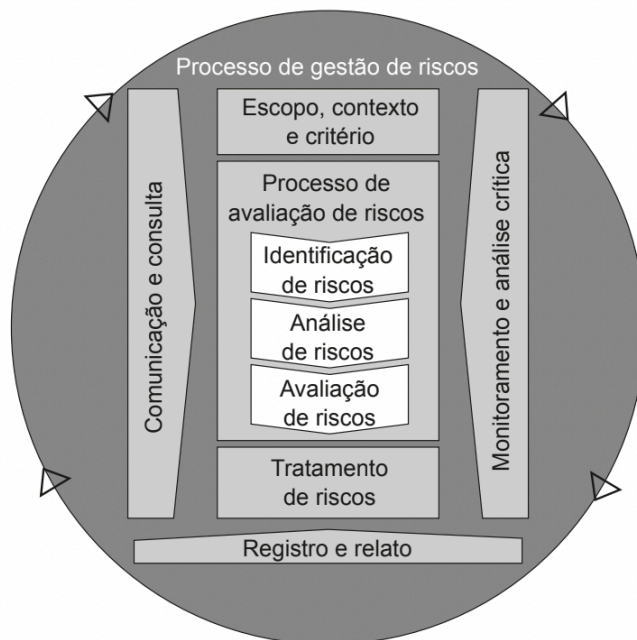
Para esta norma a gestão de risco pode ser traduzida como o efeito da incerteza nos objetivos, ou seja, ao praticarmos um ato criamos uma expectativa de efeito e este efeito pode ser desviado de forma positiva ou negativa, além de determinar como propósito da gestão de riscos a criação e a proteção de valor, uma vez que viabiliza a melhora no desempenho, incentiva a inovação e apoia o alcance de objetivos. Em que pese a existência de diversas estruturas de gerenciamento de risco, todas elas têm em comum a base das etapas fundamentais de processos decisórios conhecida como o ciclo básico de gestão de riscos: identificação, avaliação, resposta e monitoramento (ABNT, 2018).

O modelo referencial ISO 3100:2009 foca nas ações de identificação dos riscos para efetivamente aprimorar o desempenho da organização. O modelo visa estabelecer uma mudança de comportamento, orientada ao risco, na condução das atividades estratégicas e operacionais que permita superar um padrão reativo de gestão (proteger o valor) para um padrão proativo (criar e capturar valor), de acordo com os objetivos da organização.

Nesse sentido, a Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization – ISO*) define gestão de risco como a identificação, a análise, a avaliação, o tratamento, o monitoramento, a avaliação e a comunicação de riscos. Essas atividades podem ser desenvolvidas em base sistemáticas ou *ad hoc*. Efetuar comunicações regulares e significativas dentro de cada fase do processo de gestão de risco (identificação, avaliação, resposta e monitoramento com

aprendizagem) corrobora de forma significativa para o aumento de probabilidade de sucesso (HILL, 2003).

Figura 1 – Processo de gestão de riscos segundo a ISO 31000.



Fonte: ABNT, 2018.

Embora o processo de gestão de riscos seja apresentado didaticamente de forma sequencial é importante destacar que na prática trata-se de um processo de gestão interativo pois a sua personalização nasce com a definição do escopo, do contexto dos critérios. Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas (2018), o “propósito do estabelecimento do escopo, contexto e critérios é personalizar o processo de gestão de riscos, permitindo um processo de avaliação de riscos e um tratamento de riscos apropriado”. Sendo assim, esta etapa inicial define o escopo do processo e permite a compreensão sobre os controles internos e externos delimitando-se o ambiente e o processo a ser aplicado, na qual os critérios que especificam a quantidade e o tipo de risco que a administração pública possa vir a sofrer atuam como fator decisório delimitador da decisão entre poder ou não assumir em relação aos seus objetivos.

Na esfera municipal, os critérios precisam refletir os valores e objetivos do gestor público e permanecerem alinhados com os recursos e com as políticas de gestão de risco. Ademais, independentemente da área de atuação, os critérios

definidores da gestão de risco são dinâmicos e, se necessário, devem ser continuamente analisados e alterados de forma crítica considerando:

A natureza e o tipo de incertezas que podem afetar resultados e objetivos (tanto tangíveis quanto intangíveis); como as consequências (tanto positivas quanto negativas) e as probabilidades serão definidas e medidas; fatores relacionados ao tempo; consistência no uso de medidas; como o nível de risco será determinado; como as combinações e sequências de múltiplos riscos serão levadas em consideração; a capacidade de organização (ABNT, 2018, p. 14).

No Brasil, a gestão de risco de integridade já é uma realidade para o Poder Executivo Federal desde a Instrução Normativa da Controladoria Geral da União – CGU nº 1/2016. Contudo, foi o Decreto nº 9203/2017 determinou sua obrigatoriedade. Ademais, no ano de 2018, a CGU estabeleceu orientações para todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a adoção da estruturação, execução e monitoramento dos seus programas de integridade, em específico, a gestão de riscos para a integridade (BRASIL, 2018a).

Os riscos de integridade pública segundo artigo 2º, inciso II, da Portaria CGU nº 1.089/2018 configuram-se por meio de ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção, os quais “podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem” (BRASIL, 2018a, p. 9). Assim,

A gestão de riscos para a integridade consiste em ferramenta que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção (BRASIL, 2018b).

Deste modo, para gerir os riscos de integridade é preciso atenção na identificação, análise, avaliação e estabelecimento das medidas de tratamento, em virtude do forte componente humano envolvido. E determinar a metodologia da gestão de riscos, documentada, para permitir o conhecimento de todos os participantes do processo, com uma descrição resumida, determinação dos objetivos gerais e específicos, nomeação de um responsável para realização do processo e a periodicidade que será efetuada (BRASIL 2018b).

Ademais, antes de iniciar a avaliação dos riscos de integridade é preciso determinar o escopo, o contexto e os critérios que serão utilizados. A identificação é a primeira etapa e tem como propósito “encontrar, reconhecer e descrever riscos que possam ajudar ou impedir que uma organização alcance os seus objetivos” (ABNT,

2018, p 14), já a organização pode usar uma vasta variabilidade de métodos na identificação dos riscos e nesta fase pode-se utilizar a ABNT NBR ISSO/IEC 31010 que oferece técnicas para o processo de avaliação dos riscos (2018, p. 14).

Segundo a CGU, os principais riscos de integridade para a Administração Pública são o abuso de posição ou de poder em favor de interesses privados, por exemplo, com a concessão de cargos ou vantagens em troca de apoio ou auxílio e falsificação de informações; nepotismo; conflito de interesse; pressões, ainda que implícitas, para influenciar na atuação dos agentes públicos; recebimento de vantagem indevida; utilização de recursos públicos em favor de interesses privados; dentro outros (BRASIL, 2018a).

A segunda fase da gestão de riscos caracteriza-se pela análise destes na compreensão da natureza de cada um e nas suas características, como o nível do risco, sua fonte, suas consequências, a probabilidade, formas de controle e a sua eficácia uma vez que um simples evento na gestão pública pode ter diversas causas e consequências capazes de afetar múltiplos objetivos. Esta análise “fornece uma entrada para a avaliação de riscos, para decisões sobre se o risco necessita ser tratado e como, e sobre a estratégia e métodos mais adequados para o tratamento de riscos” (ABNT, 2018, p. 14).

A avaliação de riscos compara o resultado da análise de riscos com os critérios de risco estabelecidos, viabilizando a análise sobre a necessidade de tratamento. É com base nesta comparação que é possível ter uma melhor tomada de decisão baseado na análise de suas consequências.

O tratamento de riscos envolve um processo cíclico composto por avaliação do tratamento de risco já realizado, a decisão sobre os níveis de risco residual – se toleráveis, e a implementação de um novo tratamento para os riscos não aceitáveis. A justificativa no tratamento de risco deve considerar os objetivos da organização, critérios de riscos estabelecidos e os recursos disponíveis.

Ressalta-se que o tratamento de riscos pode não produzir os resultados esperados, como também pode produzir consequências não pretendidas, fatores que dão azo ao monitoramento e análise crítica da sua implementação com vistas à assegurar que as mais diversas formas de tratamento se tornem permanentes em razão da sua eficácia (ABNT, 2018).

Faz-se necessário o registro e relato do processo de gestão de riscos uma vez que estes visam à comunicação de atividades e resultados de gestão de risco na

organização, bem como o fornecimento de informações para melhorar a tomada de decisões e auxiliar na interação entre as partes interessadas, incluindo os responsáveis pela atividade de gestão. Já o relato é parte relacionada à governança da organização e possui o intuito de melhorar a qualidade do diálogo entre as partes interessadas além de apoiar os órgãos de supervisão no cumprimento de suas responsabilidades (ABNT, 2018).

O escopo da gestão de riscos é redução os custos de atividades incertas e alargar os benefícios sociais e econômicos. O governo lida com os riscos por meio de diversas funções, como por exemplo, a função de assistência social, da saúde e da educação, criar condições para a estabilidade e prosperidade econômica, proteger o meio ambiente, os direitos, dentre outros serviços públicos prestados. Nesse sentido, o art. 2º, inciso IV, do Decreto Federal nº 9.203/2017, conceitua gestão de riscos como um

[...] processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (BRASIL, 2017, n.p.).

Em um número expressivo de casos, a gestão de riscos exige que os gestores públicos ponderem e avaliem entre os interesses conflitantes, até identificarem uma solução ótima e aceitável; essas soluções recorrentemente envolvem opções políticas e não técnicas. Assim, destaca-se que para o setor público a gestão de riscos tem como vantagem a diminuição dos custos de atividades incertas e o aumento de benefícios sociais e econômicos. Para Rodrigo Fontinelle de A. Miranda (2021, p. 41),

A qualidade da gestão dos gestores públicos tornou-se fundamental para a melhoria dos resultados alcançados pelo setor público.” “uma preocupação central da gestão de riscos deve ser o cuidado com o bem público, sendo a decisão acerca do equacionamento de benefícios e perdas potenciais o principal aspecto da gestão de riscos

Nos últimos anos estamos vendo e presenciando uma série de iniciativas de aprimoramento da gestão no setor público, que buscam propiciar um maior retorno a sociedade através de melhores serviços e resultados a população. Desta forma, capacitar servidores e gestores deve ser encarado como um grande diferencial, bem como prepará-los para os inúmeros desafios que cercam a administração pública.

A gestão do risco vem, portanto, contribuir para que estes desafios sejam superados com planejamento, conhecimento e acompanhamento contínuo, para que

o impacto e a probabilidade de qualquer fator que seja prejudicial a Administração Pública possa ser reduzida com uma ação previamente considerada.

Partindo da premissa que o risco é um evento presente no dia a dia de qualquer pessoa, nada mais prudente para o setor público do que conhecê-lo e realizar o devido tratamento, para que as tomadas de decisão dos gestores sejam mais assertivas, mesmo porque, as ações públicas envolvem dinheiro público. Importante também considerar que um bom gerenciamento de riscos pode propiciar melhores desfechos para as políticas públicas implementadas, muitas vezes desprovidas de um planejamento e acompanhamento apropriado. Portanto, a motivação da gestão de riscos é diminuir os prejuízos de atividades incertas e, de certa forma, aumentar os benefícios que elas poderiam propiciar.

Reforça-se também que os Municípios convivem diariamente com os riscos nas suas diversas áreas, como por exemplo, na assistência social, na saúde, na educação, no meio ambiente, na parte urbanística, nos recursos humanos e nada mais aconselhado que sejam geridos e transformados em oportunidades. Nesse sentido, a horizontalidade da relação Estado-indivíduo, decorrente do princípio da subsidiariedade, empodera os cidadãos da necessidade e da importância do controle da gestão pública para além da mera aferição de legalidade dos atos administrativos. Assim, justamente por conviver com riscos diários nas mais diversas áreas é importante e necessária uma mudança de cultura dentro da Administração pública local, substituindo a reação sempre quando o problema advindo de um risco acontecer, por agir de forma preventiva considerando a gestão de riscos realizada.

No âmbito europeu, é possível analisar um relatório analítico elaborado pela OCDE sobre os riscos de integridade pública, o qual formulou recomendações e estabeleceu prioridades para todo o sistema de integridade pública. O relatório determinou estratégias com base na avaliação dos riscos de integridade pública, identificando, no mínimo, tipos específicos de violações de integridade relevantes, os atores que provavelmente estarão envolvidos, bem como a probabilidade e o impacto esperados se o risco se materializar (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2020). Segundo o relatório da OCDE, cada estratégia existente refere-se a pelo menos 4 das 8 seguintes fontes de informação relacionadas à integridade pública:

- (a) indicadores de organizações internacionais ou instituições de pesquisa,
- (b) pesquisas de funcionários, (c) pesquisas domiciliares, (d) pesquisas de

empresas, (e) outros dados de pesquisa, como pesquisas de usuários ou pesquisas de instituições de pesquisa locais, (f) dados de registros públicos (por exemplo, aplicação da lei, instituições de auditoria, escritório nacional de estatísticas), (g) documentos de pesquisa publicados de organizações nacionais ou internacionais ou acadêmico (por exemplo, artigos, relatórios, documentos de trabalho, análise de economia política) e (h) pesquisa encomendada (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2020).

Segundo debate no Fórum Anticorrupção e Integridade, promovido pela OCDE em 2022, a promoção de um senso de expectativa de fazer “o que é certo” e agir para o “bem maior” são características essenciais de um sistema de integridade pública sólido, e que uma forte base de valores é fundamental, como a consagrada em os princípios de Nolan no Reino Unido. Além disso, os compromissos com o fortalecimento da integridade política devem ser assumidos e continuamente renovados, como nos esforços da França e dos Estados Unidos (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2020).

Ademais, é necessário existir padrões para orientar os líderes políticos a agirem pelo interesse público, e cabe as instituições auxiliá-los no cumprimento destes padrões os quais, quando violados, deverão sofrer com as suas consequências legais. Assim, o fortalecimento de mecanismos de integridade público coloca o compromisso de governar pelo interesse público no centro de nossas instituições democráticas (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2020).

Segundo a OCDE, o uso de ferramentas de análise de risco, incluindo mineração de dados, tem sido frequentemente citado como essencial para combater a fraude. Foi sugerido em várias ocasiões que a ferramenta de mineração de dados Arachne²⁶ da Comissão se tornasse obrigatória para os Estados-Membros. Essas ferramentas, utilizando mecanismos de análise de risco de última geração, permitem a detecção automatizada de riscos que podem prevenir ou identificar retrospectivamente casos de fraude. Na ausência de uso universal do Arachne, vislumbram-se outras boas ferramentas de gestão de risco anticorrupção no âmbito europeu.

Na Lituânia, o departamento de inteligência analítica anticorrupção do Serviço Especial de Investigação (SST) é um exemplo de boa prática. O objetivo geral da

²⁶ A ferramenta informática integrada de extração e enriquecimento de dados ARACHNE foi criada pela Comissão Europeia. O seu objetivo é apoiar as autoridades de gestão nos seus controlos administrativos e de gestão no domínio dos fundos estruturais (Fundo Social Europeu e Fundo europeu de Desenvolvimento Regional).

iniciativa é fortalecer a gestão de risco de corrupção baseada em dados, desenvolvendo um modelo de análise de dados que forneça uma identificação e análise mais eficaz e oportuna dos riscos de corrupção, a fim de prevenir crimes relacionados à corrupção. Permite a análise de uma grande quantidade de dados disponíveis para o STT de forma mais eficiente, bem como diversos tipos de análises, incluindo visualização de dados em diferentes formatos (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2019). Outra ferramenta semelhante está sendo desenvolvida pelas autoridades da Espanha que, juntamente com a Hungria, Polônia, Romênia e Ucrânia, colaboraram no projeto RECORD (*Reducing Corruption Risks with Data*) que criou uma ferramenta eletrônica chamada Tenders GURU para reduzir o risco de corrupção. O sistema faz isso analisando os processos de contratação pública da UE e nacionais (EUROPE, 2021).

Outro sistema de gestão de risco espanhol é o sistema *SALER Rapid Alert*, o qual analisa ficheiros e dados digitalizados da Generalitat de Valência para identificar potenciais riscos de fraude nos fundos da UE sob gestão partilhada. Este sistema ajuda a prevenir a corrupção, detectando eventuais irregularidades, más práticas ou riscos de fraude que podem ser posteriormente investigados. Para isso, o sistema agrega informações de bancos de dados públicos e não públicos, bancos de dados administrativos e informações inseridas no sistema manualmente (por exemplo, informações sobre pagamentos diretos e subsídios, registros de contratos, detalhes do licitante) (PARLAMENTO EUROPEU, 2022). Com base em um conjunto de indicadores predefinidos pela Inspeção Geral de Serviços, e com foco em padrões de fraude previamente detectados, o sistema aciona quando há suspeita de risco. O sistema *SALER* é fundamentado nos processos eletrônicos de contratação pública em Valência e será alimentado com dados adicionais assim que o processo de contratação pública estiver totalmente digitalizado.

A Polónia é outro Estado-Membro com destaque nos mecanismos de verificação cruzado referente aos fundos da EU de gestão compartilhada, com objetivo de averiguar a existência de irregularidades (POLAND, 2021). Para que isto ocorra, realiza-se três tipos de verificações cruzadas: programada, horizontal e inter-periódica, a depender do tipo de irregularidade e da atividade específica. O mecanismo possui uma ferramenta que permite às autoridades gerar relatórios que determinam se existe a possibilidade de duplo financiamento. Se identificada como intencional, a situação é investigada e comunicada ao OLAF. Esse sistema de TI

específico pode ser considerado uma boa prática, entre outros, porque os inspetores que usam a ferramenta são bem treinados para identificar riscos e são proficientes em projetar modelos de avaliação analíticos e algorítmicos (POLAND, 2021).

Por fim, a exemplo lusitano, o Decreto-Lei nº 109-E/2021, criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabeleceu o regime geral de prevenção da corrupção. Ele retirou do domínio da *soft law* a implementação de instrumentos como os programas de cumprimento normativo (*compliance*), os quais “deverão incluir os planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, programas de formação, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo” (PORTUGAL, 2021d).

Segundo o artigo 6º da norma, o Plano de Prevenção de Riscos determina a identificação, a análise e a classificação dos riscos conforme o setor e área de atuação, a inclusão de medidas preventivas e corretivas destes riscos por setor²⁷ e determinar a constatação das seguintes situações:

- a) As áreas de atividade da entidade com risco de prática de atos de corrupção e infrações conexas; b) A probabilidade de ocorrência e o impacto previsível de cada situação, de forma a permitir a graduação dos riscos; c) Medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados; d) Nas situações de risco elevado ou máximo, as medidas de prevenção mais exaustivas, sendo prioritária a respetiva execução; e) A designação do responsável geral pela execução, controlo e revisão do PPR, que pode ser o responsável pelo cumprimento normativo (PORTUGAL, 2021d).

Ademais, o Plano de Prevenção de Riscos português, assim como a ISO 31000, defende a aplicação de medidas preventivas e corretivas para contribuir com a redução e com a ocorrência de riscos de integridade. E determina o controle da execução do programa com a elaboração de relatórios de avaliação os quais deverão ser apresentados semestralmente, nos meses de abril e outubro, sendo que, o relatório anual de avaliação deve ser revisado a cada três anos ou quando houver modificações estruturais que a justifiquem a revisão (PORTUGAL, 2021d). Como o

²⁷ Artigo 6.º Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas

1 - As entidades abrangidas adotam e implementam um PPR que abranja toda a sua organização e atividade, incluindo áreas de administração, de direção, operacionais ou de suporte, e que contenha: a) A identificação, análise e classificação dos riscos e das situações que possam expor a entidade a atos de corrupção e infrações conexas, incluindo aqueles associados ao exercício de funções pelos titulares dos órgãos de administração e direção, considerando a realidade do setor e as áreas geográficas em que a entidade atua; b) Medidas preventivas e corretivas que permitam reduzir a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos e situações identificados.

exemplo lusitano pode-se verificar a possibilidade concreta de institucionalização de gestão de risco de integridade para a administração pública.

Para a Rede de Governança Pública Brasileira (2020) os riscos estão presentes diariamente para qualquer organização, de maneira natural ou inesperada, em cenários econômicos, políticos ou sociais. Cabe a gestão de riscos, por meio de controles internos, tratar estes riscos com eficiência, com a redução da probabilidade de sua ocorrência e/ou com os possíveis impactos negativos. Assim, a gestão de risco evita risco de reputação dos gestores públicos, favorece a correta tomada de decisão e previne a ocorrência de determinadas situações.

Assim sendo, a gestão de risco setor público dá instrumentos de políticas públicas aos gestores para administrar e minimizar riscos. Outrossim, lidar com os impactos de resultados potencialmente adversos após um fato consolidado, sendo que o grau de repressão desses instrumentos diversifica-se entre regulações diretas a instrumentos econômicos, iniciativas voluntárias, ações educacionais e comunicação. No processo de desenvolvimento de políticas, devem ser definidos objetivos e metas claros bem como devem ser implementados programas para que seus objetivos sejam alcançados. Segundo Aloísio Zimmer Júnior e Irene Nohara (2019, p. 315), o risco é um elemento central de qualquer política que objetiva a integridade. Assim como na iniciativa privada, o *feedback* logrado e o monitoramento indicarem que os objetivos não estão sendo alcançados, os programas devem ser modificados e se estes não forem mais relevantes, deve-se estabelecer novos objetivos desde que compatíveis com os requisitos legais e estatutários (PEREIRA JUNIOR, 2009).

Como visto, a implementação de um sistema de gestão de riscos exige um conjunto de responsabilidades e mecanismos de *accountability* para que um programa possa ser determinado e designado. A estrutura organizacional e o sistema de incentivos devem estar alinhados com as metas e os objetivos do programa de gestão de riscos, bem como, os responsáveis pela implementação do programa devem ter as capacidades necessárias para essa tarefa, e cursos de capacitação e educação formal podem ser necessários para promover o desenvolvimento de competências específicas.

Entende-se que o sucesso na implementação do gerenciamento de risco deverá resultar em melhorias na qualidade dos serviços públicos e a eficácia das políticas públicas, também para os entes locais. Do mesmo modo, a gestão de riscos

dos municípios apoia um diálogo entre cidadãos e o Serviço Público sobre a natureza do risco e como podemos melhor operar em um ambiente de incerteza e de recursos limitados (AVILA, 2014, p. 14). Assim, para a eficácia da gestão de riscos exige-se a criação de uma estrutura capaz de atacá-los de forma sistêmica, com envolvimento de dimensões técnicas e sociais e, principalmente, fomento da comunicação e diálogo permanentes com os cidadãos e com as partes interessadas para melhor caracterizá-los e geri-los.

A gestão de risco é capaz de auxiliar a administração pública local na implementação dos princípios constitucionais de moralidade, integridade, transparência, facilitando assim a tomada de decisão e evitando que erros se tornem repetitivos, bem como, evitando riscos de gestão e, principalmente, estimulando uma gestão proba através do exemplo, pois são institutos capazes de fortalecer a transparência. Do exposto, há viabilidade de criação de setores de gestão de riscos nos municípios com o intuito de promover e provocar mudanças na cultura da administração pública local, com elevado nível de conhecimento e em razão de sua competência para fomentar o desenvolvimento local consoantes ditames da Carta Magna brasileira e da estruturação administrativa transnacional da UE.

Apresentados os aspectos da pesquisa, com pertinência crítica e valorativa, reafirma-se a atuação do princípio da subsidiariedade através da valorização da sociedade local, pois potencializa a governança e, por conseguinte, viabiliza a boa administração pública.

O Brasil e a União Europeia têm dado importantes passos em direção ao desenvolvimento de estratégias de integridade pública, dentre elas, a gestão de risco. Em que pese o desafio de estruturação da Administração Pública, a gestão de risco demonstra-se capaz de tornar o serviço público local mais efetivo e eficaz fomentando a consolidação dos elementos estruturantes sugeridos pela OCDE na promoção de uma cultura de integridade com base na estruturação de programas de integridade. Dito isso, passar-se-á à uma breve análise das perspectivas aplicadas aos programas de integridade na Administração Pública Local brasileira e europeia.

4.4 PERSPECTIVAS APLICADAS DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL

Nesta seção, analisar-se-á os instrumentos utilizados pelos Estados-Membros da UE para ajudar a combater a fraude e outras irregularidades da UE e os programas de integridade em alguns municípios brasileiros para exemplificar as perspectivas destes programas. A ênfase está em destacar boas práticas que são potencialmente transferíveis.

Como visto anteriormente, a administração e a governança local constituem fórmulas institucionais do exercício do poder de autoridade do Estado nos sistemas democráticos modernos, como resultado de um exercício de desconcentração de competências para as entidades e entes que, estando mais próximas dos cidadãos, encontram-se em melhores condições de dar respostas céleres e cabais às demandas daqueles.

Pode-se afirmar ainda que é ao nível da administração e governança local que encontramos as melhores oportunidades de envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais naquelas matérias que têm que ver com o seu dia a dia (CANOTILHO, 2001). Nesse sentido, o caput do artigo primeiro da Constituição Federal apresenta o município como um ente integrante da Federação Brasileira ao dispor que a República Federativa do Brasil é formada através da união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Partindo deste pressuposto, tem-se que na administração local a competência encontra-se limitada às suas áreas de circunscrições.

Nesta seara, o constitucionalismo contemporâneo brasileiro inovou ao considerar o Município como um ente integrante do Pacto Federativo em condição análoga às demais entidades federativas. Assim, a existência do pensamento político municipalista no Brasil, vinculada à forte tradição do poder local contribuiu com a dominância do poder dos Municípios na Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, no Brasil, parte-se do pressuposto de que a sua Constituição Federal consagra a autonomia do poder local, como forma de manifestação dos princípios democráticos republicanos, bem como, a descentralização administrativa acolhida na Constituição brasileira. Contudo, Adilson Abreu Dallari (2000, p. 124) faz a ressalva da distinção de entre autonomia e liberdade absoluta:

[...] autonomia não significa liberdade absoluta. Direito é limitação; todo direito é limitado. Por exemplo: por força do princípio federativo, os Estados e Municípios também desfrutam de autonomia, mas nos limites dispostos nos art. 18, 29 e 30 da Constituição Federal.

Por meio do conceito de autonomia local muitos poderes e funções podem ser delegados ao nível da administração local. Nesse sentido, tem-se que o ideal da administração local é a pedra de toque da governança democrática, onde é possível encontrar obstáculos se aquela não tiver a expertise, os recursos financeiros e as infraestruturas administrativa para o exercício das funções e dos poderes a elas reservadas.

Igualmente, dentro do quadro da edificação do Estado democrático de direito, o “poder local” constituiu uma das fórmulas de participação dos cidadãos na vida pública pois enquanto sistema de órgãos, serviços e agentes públicos, a administração e governança local devem assegurar em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades de segurança, cultura e bem-estar dos cidadãos, cujas demandas nos termos da Constituição e da lei têm a obrigação de prover. Nesse sentido, a fórmula de exercício do poder de autoridade do Estado aliado à administração local representa uma das melhores oportunidades de “envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais naquelas matérias que têm a ver com o seu cotidiano” (CANOTILHO, 2001, p. 57).

Portanto, os Municípios brasileiros, na condição de entes federativos, têm suas competências delineadas dentro de seu território. E, o que potencializa o fortalecimento das competências locais é, justamente, a atuação das autoridades dirigentes e democráticas. Nesta senda, ao atribuir competência para um poder local há um fortalecimento da Constituição dirigente pois através do reconhecimento do poder local há um empoderamento das normativas constitucionais e, conseqüentemente, o fortalecimento da república (HERMANY, 2007).

Ademais, o federalismo brasileiro, ao possibilitar a descentralização do poder, através da fragmentação da estrutura de gestão social entre os entes federativos, principalmente no que tange ao poder local dos municípios, deu azo a autonomia das unidades federativas através das competências atribuídas pela constituição federal brasileira.

Desta forma, os Municípios podem utilizar-se do seu poder local para aplicar, em cada caso, práticas de boa governança e programas de integridade com o intuito de aprimorar a prestação dos serviços públicos, a gestão dos riscos administrativos, a gestão dos contratos públicos e, principalmente, recuperar a confiança dos cidadãos nos atos de gestão pública considerando o alto índice de corrupção nos últimos anos

vislumbrados no Brasil. Ademais, os entes federativos brasileiros possuem o condão de perquirir pelos padrões éticos na administração pública (BITENCOURT; RECK, 2019, p. 39).

Neste cenário, conforme já mencionado, o Decreto Federal nº 11.129/2022 especifica definições e parâmetros do processo administrativo de responsabilização de atos praticados por pessoas jurídicas contra a administração pública, suas sanções e forma de encaminhamento judicial, o acordo de leniência e, por fim, os objetivos e parâmetros dos programas de integridade. A atualização efetuada no regulamento da lei anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) reforça o direcionamento de aperfeiçoamento das normas anticorrupção e o estímulo à adoção de programas de integridade em nosso país.

No Brasil, verifica-se a aderência de grandes municípios aos programas de integridade pública como é o caso do município do Rio de Janeiro (RJ), com o Decreto Municipal nº 45.385/2018, Uberlândia (MG) com o Decreto Municipal nº 18.390/2019, Belo Horizonte (MG) com a Portaria de Integridade e Gestão de Risco nº 04/2019, São Paulo (SP) com o Decreto nº 59.496/2020, Rio Grande (RS) com o Decreto nº 18.087/2021, Porto Alegre (RS) com o Decreto nº 20.969/2021, Blumenau (SC) com o Decreto nº 13.845/2021, Maringá (PR) com a Lei nº 1.295/2021, Fortaleza (CE) com o Decreto nº 17.382/2022, dentro outros exemplos. Paulatinamente vislumbra-se a disseminação dos programas de integridade nos entes locais brasileiros.

Na comunidade europeia, como visto anteriormente, a interação entre o direito da União Europeia e o Direito Nacional dos Estados-Membros depende do princípio geral de cooperação leal pois a EU não possui condições de realizar os seus objetivos por si só (BORCHARDT, 2011). Para Klaus-Dieter Borchardt (2011, p. 122),

A União Europeia não é apenas uma comunidade de interesses, é sobretudo uma comunidade solidária. Consequentemente, as autoridades nacionais devem não só respeitar os tratados da União e as respectivas normas de execução emanadas das instituições da União Europeia, mas também aplicá-las e dar-lhes vida.

Assim, o direito local se dá por meio das autarquias locais, conceituadas por Joaquim Freitas da Rocha como “entes administrativos, pessoas coletivas de Direito Público distintas do Estado e delimitadas territorialmente dentro do âmbito deste, que tem por finalidade essencial a prossecução de interesses específicos das populações inseridas em suas áreas geográficas” (ROCHA, 2019, p. 27). Para o autor, analisar as

autarquias locais sob o aspecto organizatório, formam-se como “administração indireta de base territorial” (ROCHA, 2019, p. 27).

No que tange ao combate à corrupção, a União Europeia possui agências e órgãos com responsabilidades específicas, como a OLAF e a Eurojust, contudo, a aplicação de leis e regulamentos à nível nacional depende das autoridades nacionais. Por exemplo, os regulamentos dos fundos de gestão compartilhada da UE dependem da implementação, como o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Desenvolvimento Regional (FEDER). Ademais, a fiscalização e controle destes são de responsabilidade das autoridades nacionais, as quais desempenham importante papel de colaboração, prevenção e combate à corrupção.

Nesse sentido, a União Europeia logrou êxito diminuto em relação aos programas de integridade em entes locais, em que pese, segundo o *Global Corruption Barometer – European Union 2021*, elaborado pela Transparência Internacional, a corrupção contribua para a erosão da confiança das pessoas nas instituições públicas e em seus governos. Na pesquisa questionou-se a confiança da opinião pública na União Europeia e nos governos nacionais. No âmbito da UE, mais de 60% de seus residentes declararam ter um nível razoável ou elevado de confiança, em contraste com os governos nacionais, onde 50% das pessoas em toda a região têm pouca ou nenhuma confiança em seus governantes (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

O combate à corrupção na União Europeia, além dos instrumentos da Comissão, utiliza-se das autoridades nacionais para contribuir com a luta anticorrupção e contra a fraude nos fundos em gestão partilhada. Essas ferramentas incluem: registros de empresas para detectar potenciais conflitos de interesse e fraudes em procedimentos de compras; bancos de dados de compras para identificar licitações em conluio e fraudes em procedimentos de compras; sistemas de monitoramento de fundos que também são usados por algumas autoridades nacionais para detectar o duplo financiamento e manipulação dos custos durante a implementação do projeto; esquemas de denúncia, bandeiras vermelhas, sanções e várias formas de treinamento e orientação (IPOL, 2022).

Muitas destas ferramentas tendem, no entanto, a funcionar apenas em determinados Estados-Membros da UE e não permitem qualquer fluxo de informação transfronteiriço. Além disso, a maioria dos Estados-Membros utiliza mais do que um

sistema informático, o que também contribuiu para o elevado nível de fragmentação e complicações de interoperabilidade.

Além de ser uma solução inovadora para combater a fraude, iniciativas de transparência como os “Pactos de Integridade” são destacadas como boas práticas para ajudar a prevenir fraudes, pois normalmente envolvem terceiros imparciais (por exemplo, ONGs) no monitoramento dos programas. Dois exemplos ilustram como essas iniciativas funcionam: O Pacto de Integridade Elétrico de Riga e o Centro de Conhecimento Antifraude da Lituânia.

O Pacto de Integridade do Elétrico de Riga, na Letônia, na objetiva contribuir para o alcance de um escrutínio mais amplo e profundo dos contratos públicos. Este projeto foi incluído no programa de 2016 DG REGIO Civil *Control Mechanism for Safeguarding EU Funds*. O pacto envolve a assinatura de um acordo entre a entidade adjudicante, potenciais contratantes e um monitor independente (Transparência Internacional Letônia) comprometendo todas as partes a cumprir as práticas anticorrupção e definindo o papel dos monitores independentes, com efeito jurídico vinculante (IPOL, 2022, p. 53).

O segundo exemplo é o Centro de Conhecimento Antifraude é um esquema na Lituânia chamado Jonvabaliai (“Vaga-lumes”), considerado como a primeira iniciativa voluntária de incentivo à projetos mais abertos ao público e à transparência. O esquema Jonvabaliai é uma iniciativa antifraude lançada na Lituânia por oito entidades locais diferentes e pelo Ministério das Finanças da Lituânia. A iniciativa incentiva os promotores de projetos a partilharem informações sobre a sua utilização dos fundos da UE. A característica única deste esquema é a sua abordagem que envolve um sistema de recompensas para os promotores - quanto mais transparentes os promotores são sobre as suas atividades, maior é a classificação atribuída (IPOL, 2022, p. 53).

Nos últimos anos, a Alemanha passou por um período de reestruturação da sua Administração Pública, principalmente como o uso de Tecnologias da Informação para contribuir com a eficiência pública. Além disso, o governo alemão tem pautado as decisões administrativas no alcance da transparência pública em respaldo aos riscos de corrupção (NASCIMENTO, 2020).

Na Itália, há a Lei nº 190/2012 dispõe sobre prevenção e punição da corrupção e ilegalidade na Administração Pública, com fundamento em convenções internacionais e ações análogas tomadas por outros países europeus (ITÁLIA, 2012).

A norma trouxe ao país um “sistema de princípios e regras para combater a corrupção e ilegalidades no setor público italiano” (NASCIMENTO, 2020, p. 433). Para a Comissão Europeia, o reconhecimento da corrupção sistêmica nas instituições públicas italianas por meio de Lei nº 190/2012 trouxe progressos para o país, que passou a adotar um sistema de princípios e regras de combate a corrupção e ilegalidades no setor público. Ademais, o histórico de corrupção na Administração Pública Italiana e os impactos gerados pela prática corruptiva para economia do país contribuíram com a promulgação da norma (ROCHA, 2019, p. 26).

Portugal é um Estado Unitário, reconhecido pelo próprio legislador pela “existência de expressões territoriais de descentralização de poderes – e não apenas de mera desconcentração geográfica” pois afirma que o Estado, enquanto organização democrática, compreende a existência de autarquias locais (ROCHA, 2019, p. 26). Neste Estado-Membro, os programas de *compliance* são também chamados de “Programas de cumprimento normativo” – PCN, e surgem com o intuito de estimular a adoção de práticas de integridade para evitar lesões aos bens jurídicos e violações de direitos humanos (OLIVEIRA, 2022). Para Anabela Miranda Rodrigues (2020, p. 87),

a prevenção da ofensa a bens jurídicos e a proteção de direitos humanos torna-se um *dever* e uma *responsabilidade* para as empresas e logra um sentido *socializador*. Pode mesmo falar-se em *socialização dos tempos modernos*, em face de uma criminalidade empresarial transnacional também dos tempos modernos.

O país luso aprovou, em novembro de 2021, dois diplomas “de relevo na prevenção e repressão da corrupção, promulgados pelo presidente da República a 9/12/2021 com impacto direto na responsabilidade jurídico-criminal das pessoas coletivas e relacionados com a temática da *compliance*” (OLIVEIRA, 2022, p. 152). Um para estabelecer o regime de proteção ao denunciante, em transposição a Diretiva (EU) 2019/1937²⁸ e outro para combater a corrupção no setor público através da imposição às entidades públicas, mesmo não empresariais, de avaliação de riscos, programas de conformidade, canais de denúncia como medidas de prevenção, detecção e repressão da corrupção²⁹.

²⁸ O primeiro diploma é o Decreto da Assembleia da República (DAR) n 212/XIV/3 (PORTUGAL, 2021a), publicado sob a forma da Lei n 93/2021, de 20 de dezembro (PORTUGAL, 2021c),

²⁹ O DAR n 213/XIV/3 (PORTUGAL, 2021b) – que aprovou o Texto de Substituição da Proposta de Lei n 90/XIV/2 (Governo da República), publicado no Diário da República sob a Lei n 94/2021, de 21 de dezembro (PORTUGAL, 2021k), tem em sua origem a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024

Segundo Oliveira (2022, p. 154), a Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC³⁰) manteve as previsões da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção lusitana (ENCC) para comprometer o setor privado no “desígnio nacional” de combate a corrupção ao estabelecer medidas de prevenção, detecção e repressão. A norma traz a obrigatoriedade da implementação dos programas de cumprimento normativa por empresas de médio e grande porte. No âmbito do combate as práticas de infrações corruptivas visa elevar os “padrões éticos na gestão das empresas e na sua relação entre si e com o Estado”, melhorando o ambiente de negócios (PORTUGAL, 2020a, p. 71).

O país lusitano discrimina os principais componentes do Programa de Cumprimento Nacional³¹ por meio do Regime Geral de Prevenção da Corrupção – RGPC, com efeitos a partir de 07/06/2023 para pessoas jurídicas com sede em Portugal e para as sucursais em território português que empreguem entre 50 e 250 trabalhadores cujo volume anual ultrapasse dez mil euros e não exceda cinquenta mil euros (OLIVEIRA, 2022). Ademais a norma determina a composição do PNC por quatro elementos: Plano de Prevenção de Riscos e corrupção e infrações conexas (PPR); Código de Conduta; Programa de Formação; e Canal de Denúncias, implementador com “mecanismo de avaliação da eficácia do PNC, que garanta a sua melhoria” (OLIVEIRA, 2022, p. 160).

Deste modo, através do fortalecimento da comunicação interna dos agentes públicos, entende-se possível fazer-se um fortalecimento da comunicação entre os órgão e entidades da Administração Pública local no que tange à gestão das políticas públicas. Sendo assim, possibilitaria o fomento da comunicação e transparência das

(ENAC) (PORTUGAL, [2020b]), assente na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024 (ENCC) (PORTUGAL, [2020c]), entrou em vigor em 21/1/2022. (OLIVEIRA, p. 153, 2022)

³⁰ A Estratégia, perspectivando com o mesmo grau de importância e necessidade a prevenção, a detecção e a repressão da corrupção, erige sete prioridades: i) melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade; ii) prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública; iii) comprometer o setor privado na prevenção, detecção e repressão da corrupção; iv) reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas; v) garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição; vi) produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção; e vii) cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

³¹ O Programa de Cumprimento Nacional Português determina a criação de um Código de Conduta, com revisão periódica a cada três anos, que contenha: os princípios, valores e regras da empresa no âmbito da ética profissional para atenuar os riscos de exposição à atos corruptivos; as sanções disciplinares aplicáveis em caso de violação; e as sanções criminais. A realização de treinamentos por meio dos Programas de Formação internos. A criação de um Plano de Prevenção de Riscos, para identificação, análise e classificação destes, conforme a atividade e a área de atuação (PORTUGAL, 2021d, op. cit.).

informações e, como consequência, um aumento nos índices de denúncia de irregularidade e de corrupção em busca da promoção de resultados eficientes bem como na maximização do bem-estar social e na consumação dos direitos fundamentais (MESQUITA, 2019).

Como visto, a Administração Pública brasileira e a europeia avançaram significativamente na implementação de ferramentas gerenciais de contributo para a eficiência, transparência e gestão dos bens públicos. Considera-se, portanto, que a aplicação dos programas de *compliance* públicos contribuem para a inibição de riscos de corrupção, para prevenir e evitar a prática de atos ilegais por agentes públicos e para o planejamento estratégico da gestão pública (FONTES; TORRES, 2018). Entretanto, é fundamental que os programas públicos de integridade sejam efetivos em razão da necessidade de propagação de uma cultura de conformidade pública (PIRANTELLI, 2021).

Cabe o rompimento de paradigmas da gestão pública administrativa para a Administração Pública venha atuar estabelecida verdadeiramente na ética e integridade. Ademais, os programas de *compliance* proporcionam inovação para as gestões públicas “visto que é um mecanismo que fortalece e moderniza a governança pública, com a criação de controles internos mais eficazes para o monitoramento” (NASCIMENTO, 2020, p. 440). Nesse sentido, o aumento da transparência entre governo e a sociedade, contribuiu para o combate a prática de atos corruptivos na administração pública, efetivação da gestão pública e da gestão de riscos de integridade.

Assim, a aplicação das normas de gestão de *compliance* público no âmbito da Administração Pública Local teria a funcionalidade de um instrumento jurídico regulatório de integração social sistêmica pois ao ser elaborado por órgão ou entidades da Administração Pública abrangeria um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais destinados a promover a análise e gestão dos riscos inerentes as políticas públicas aplicadas. Contudo, em que pese inúmeros Estados-Membros da União Europeia participem e tenham feito adesão a norma de integridade na administração pública existem poucos programas de integridade aplicados na esfera local. Já a estrutura federativa brasileira possibilita mais adesão e mais facilidade na aplicabilidade dos programas de integridade pelos entes locais, ainda que, em sua maioria, são existentes em municípios de grande porte.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação é orientada pela constatação empírica de ingerência Estatal por múltiplos fatores, em específico à corrupção e seus efeitos na administração pública e para sociedade, razão da inquietação que motivou a investigação sobre a aplicação de programas de *Compliance* público anticorrupção como instrumento de governança e de gestão de riscos de integridade na Administração Pública Local no contexto brasileiro e europeu.

Antes de apresentar as principais conclusões desta dissertação, faz-se necessário recapitular o objeto de estudo, o problema envolvido e as hipóteses levantadas levando a termo o presente trabalho com os resultados apropriados. Assim, o problema a ser investigado, equacionado e solucionado, é a análise dos programas de *compliance* para a Administração Pública, sob o viés do pilar de gestão de risco de integridade, como um instrumento de boa governança, de contribuição para o fomento da cultura de integridade e combate à corrupção na Administração Pública local do Brasil e da União Europeia.

Portanto, o objetivo geral desta dissertação é analisar o pilar da gestão de risco de integridade, presente nos programas de *compliance* para a Administração Pública, como uma prática de boa governança, de contribuição para o fomento da cultura de integridade nos entes locais. E a hipótese levantada para responder ao problema de pesquisa versa acerca da aplicação dos programas de *compliance* público no Brasil e na União Europeia como um instrumento jurídico que embora não tenha condão para evitar retrocessos sociais, confira legitimidade ética e jurídica no combate à corrupção ao fomentar a integridade como uma cultura transformadora da atuação da administração pública frente aos cidadãos.

Assim, foi feita a proposta de três objetivos específicos. O primeiro reside na descrição dos principais aspectos históricos relativos à consolidação do poder local no Brasil e na União Europeia, bem como, na relação da integridade com o poder local sob a ótica do princípio da boa administração pública.

Com a globalização e o progresso social, evolui-se a boa administração para uma tutela dos direitos dos cidadãos, tornando a governança o elo entre as atividades política e administrativa, com reflexos nos direitos dos cidadãos. Dessa maneira, verificar-se-á que o princípio da subsidiariedade, além de valorizar a sociedade local, potencializa e boa Administração Pública e a governança administrativa.

Assim, em razão da potência do fortalecimento das competências locais na atuação das autoridades dirigentes e democráticas, o estudo foca nas atribuições das competências do poder local no Brasil e na União Europeia para aplicação das normas de integridade. No Brasil, o poder local está previsto na Constituição Federal brasileira e traz a possibilidade de autorregulamentação democrática e uma chance maior de controle das decisões públicas da sociedade em seu núcleo especializado e específico. Na União Europeia, o poder local é determinado pela Carta Europeia da Autonomia Local³² – primeiro instrumento jurídico vinculativo aos Estados-Membros.

A governança transnacional, por sua vez, forma-se na articulação entre o poder local e o global; necessita tanto da cooperação entre as esferas locais de poder como da multiplicação de esforços para produção de melhores resultados em escala. Portanto, a aproximação proporcionada pelos entes locais pode ser considerada com um facilitador dentre os pressupostos das novas estratégias de governança.

O objetivo do estudo dos programas de integridade nos entes locais brasileiros e europeus também decorre da motivação da participação de seus cidadãos quando estes são chamados para resolver problemas relevantes. Assim, a análise da aplicação do princípio da subsidiariedade demonstrou que a europeização das administrações públicas nacionais exigiu uma nova forma de exercício do poder público, que deve coabitar com as diferentes estruturas de autoridades estatais.

A formação da União Europeia requisitou de seus Estados-Membros um reexame das funções estatais em decorrência da necessidade de repensar o Estado e, assim, a integração supranacional do Direito Europeu afeta diretamente os direitos nacionais e as administrações públicas nacionais pela exigência do exercício de um direito nacional de integração. Neste aspecto, o estudo do direito administrativo europeu e dos seus programas de integridade contribuem para o estudo brasileiro tendo em vista sua longa história de integração.

Assim, a importância da manutenção da integridade na esfera local, decorre da necessidade de transparência das ações dos gestores municipais e de eficácia das

³² A Carta tornou-se um tratado de referência para a salvaguarda dos direitos das coletividades locais e regionais, como o direito de gozar de autonomia, de eleger os seus órgãos locais, de exercer as suas competências próprias, de dispor de estruturas administrativas e recursos financeiros e o direito de recorrer a um tribunal em caso de ingerência dos outros níveis administrativos. (COUNCIL OF EUROPE, 2021).

políticas públicas locais, como meio de reorganização estrutural capaz de sanar os problemas decorrentes do enfraquecimento popular dos gestores locais.

O segundo objetivo específico é tratado no seguinte capítulo com a apresentação os principais pressupostos jurídicos-normativos de fomento à integridade na administração pública local com os marcos normativos basilares de estímulo a integridade na administração pública brasileira e europeias de contributo para a boa governança administrativa, a demonstração da estruturação do gerenciamento de risco de integridade e seus possíveis reflexos na administração na administração pública brasileira e europeia.

A elaboração do panorama histórico-normativo das práticas de combate à corrupção e da clemência na busca da integridade no âmbito público e privado evidenciou a necessidade de prevenir, detectar e punir a ocorrência de irregularidades na administração pública, mas, principalmente, de incentivar as práticas de boa governança afim de estimular a aplicação de programas de integridade.

Já a gestão de riscos de integridade na administração pública exige a criação de uma estrutura capaz de atacá-los de forma sistêmica, com envolvimento de dimensões técnicas e sociais e, principalmente, fomento da comunicação e diálogo permanentes com os cidadãos e com as partes interessadas para melhor caracterizá-los e geri-los.

E o principal reflexo da gestão de risco de integridade na Administração Pública é o seu contributo para os gestores públicos na implementação dos princípios constitucionais de moralidade, integridade, transparência, na tomada de decisões ao evitar que erros se tornem repetitivos, refrear os riscos de gestão, principalmente, ao estimular uma gestão proba através do exemplo e, assim, consideram-se como um instituto capaz de contribuir com o fortalecimento da transparência pública.

Ao final, o terceiro capítulo buscou examinar o instituto dos Programas de Integridade Pública na perspectiva Brasileira e Europeia e discutir-se-á as possibilidades de aplicação deste programa na gestão pública local como um instrumento de fomento à cultura da integridade na esfera administrativa.

A prática de atos corruptivos na esfera pública assombra a sociedade, reflete diretamente na credibilidade das instituições públicas, dos gestores públicos e que na medida em que a corrupção se propaga, enfraquece os institutos democráticos existentes. A busca por instrumentos eficazes de combate à corrupção é incessante e historicamente tem-se o surgimento dos programas de *compliance* inicialmente nos

Estados Unidos e no Reino Unido, criados para empresas privadas têm se propagado e se adaptado às mais distintas realidades, incluindo a esfera pública.

Em que pese o desafio da implementação das técnicas de governança pública pelos gestores públicos, seus benefícios ultrapassam a esfera local pois se cada município contribuir haverá uma reação em cadeia contaminada pelo exemplo da cultura de integridade. Na medida em que os gestores locais passarem a colher os bons resultados da aplicação da governança pública, outros gestores – com o exemplo gerado – farão o mesmo, e os resultados passam a refletir em uma maior escala (Estado ou Estados-Membros), e na medida que estes entes obtenham bons frutos, haverá um grandioso resultado em escala nacional para a União como um todo.

Dentro dos sistemas de controle interno destaca-se o programa de *compliance*, sendo este um dos braços do controle interno na medida em que auxilia na segurança de que os colaboradores não violem regras, regulações ou normas aplicáveis além de demonstrar o comprometimento com a ética, transparência e governança corporativa. Assim, os programas de *compliance* públicos atuam como um instrumento de governança pública que tende a estabelecer, de acordo com a realidade de cada ente público, políticas e diretrizes de gestão com o intuito de fomentar a transparência, probidade e eficácia no serviço público.

No âmbito da administração pública, a governança possui papel extremamente importante e alinhado com os programas de *compliance* e de integridade pois possuem o mesmo propósito, estimular práticas de integridade para alcançar os seus objetivos. A partir deste ideal, com enfoque nos princípios administrativos da boa administração e da boa governança, a partir da aplicabilidade dos programas de *compliance* na Administração Pública local como um instrumento de governança pública, tem-se que a aplicação dos programas de integridade na administração pública, tema central deste trabalho, representam uma experiência ainda recente na tentativa de mitigar a concretização dos riscos referentes às práticas de atos lesivos ao patrimônio público.

Pois as novas estratégias de governança corroboradas com a gestão de risco de integridade, analisadas a partir do ponto de vista dos entes locais permitem uma percepção mais real e concreta das preocupações que impactam os cidadãos. Desta maneira, a aplicação dos programas de integridade na esfera local fomenta valores e princípios da ética pública, alicerçando preposição do interesse público sobre o privado.

Em que pese o desafio da implementação das técnicas de governança pública pelos gestores públicos, seus benefícios ultrapassam a esfera local pois se cada município contribuir haverá uma reação em cadeia contaminada pelo exemplo da cultura de integridade. Na medida em que os gestores locais passarem a colher os bons resultados da aplicação da governança pública, outros gestores – com o exemplo gerado – farão o mesmo, e os resultados passam a refletir em uma maior escala (Estado ou Estados-Membros), e na medida que estes entes obtenham bons frutos, haverá um grandioso resultado em escala nacional para a União como um todo.

A governança e os programas de *compliance* e de integridade alinham-se pois possuem o mesmo propósito, estimular práticas de integridade para alcançar os seus objetivos. Contudo, não basta a mera imposição e aplicação de um programa “pro-forma”, para uma boa governança dos entes locais deve haver a implementação de mecanismos dos programas de integridade pública para que, de fato, se alcance avanços positivos na gestão pública local. Sendo assim, a Administração Pública brasileira e europeia o desafio da implementação dos programas de integridade públicos efetivos e adaptados para a realidade de cada ente estatal para fortalecer a boa governança e a boa administração pública.

A aplicação dos programas de integridade na administração pública, tema central deste trabalho, representa uma experiência ainda recente na tentativa de mitigar a concretização dos riscos referentes às práticas de atos lesivos ao patrimônio público. Além de contribuir na estrutura administrativa e gerencial dos entes locais. Portanto, frente a atual sociedade da informação, os programas de integridade representam uma nova linha de pensamento social de exigência de transformação cultural em resposta aos dilemas propostos pela sociedade de risco. Se há muito tempo se denota a necessidade de enfrentamento da corrupção na esfera privada, é essencial a gestão destes riscos pelos entes público em prol do interesse público e do Estado Democrático de Direito.

Como principal resultado, verificou-se a importância do desenvolvimento da cultura da integridade com a gestão de risco de integridade pública, a partir da aplicação de programas de *compliance* público ou integridade pelos entes locais quando a governança, os programas de *compliance* públicos e de integridade, juntamente com a gestão de risco de integridade alinham-se, possuem os mesmos propósitos: fomentar a integridade pública, a transparência, a probidade e a eficácia na gestão dos serviços públicos. Assim, conferem legitimidade ética e jurídica no

combate a corrupção ao promover a integridade como uma cultura transformadora da atuação dos gestores públicos locais. Portanto, confirma-se a hipótese apresentada de que os programas de *compliance* público no Brasil e na União Europeia são um instrumento jurídico que, embora não tenha condão para evitar retrocessos sociais, confere legitimidade ética e jurídica no combate à corrupção ao fomentar a integridade como uma cultura transformadora da atuação da administração pública frente aos cidadãos.

As políticas de integridade no âmbito local apresentam dificuldades pois nos municípios encontram-se déficits ainda maiores sobre as estruturas administrativas, as logísticas administrativas, recursos humanos na administração pública predatórios para a Administração Pública muito em virtude dos déficits nos quadros da Administração Pública Local que refletem na prática das políticas de integridade nos municípios, justificados por problemas históricos de governança nos municípios brasileiros. Portanto, para enfrentar essas dificuldades sugere-se o incentivo de um conjunto sistêmico de ações visando um conjunto estruturados de resultados por meio do *compliance* público local. Assim, entende-se ser necessário incentivo estrutural, principalmente em pequenos municípios brasileiro, para uma maior eficácia da aplicação dos programas de *compliance* público.

REFERÊNCIAS

ARAÑA MUÑOZ, Jaime Rodríguez. **El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas**. Cizur Menor, Navarra: Editorial Aranzadi, 2006.

ISSO 19.600. Sistemas de Gestão de Compliance: Diretrizes. Rio de Janeiro: NBR, 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000**: Gestão de riscos, princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. **Revista Controle**, Ceará: Tribunal de Contas do Ceara, p. 179-198, 2014. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/gestaoderiscosnosetorpublico-unifor.pdf>. Acesso em: jun. 2022.

BAQUER, Lorenzo Martin-Retortillo. De los derechos humanos al derecho a una buena administracion. In: RODRIGUEZ, Carmen Maria Avila; RODRIGUEZ, Francisco Gutierrez. **El derecho a una buena administracion y la ética publica**. Valencia: Tirant lo blanch, 2011. Pp. 43-54

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BECK, Ulrich. (2016). **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. reimp. São Paulo: Editora 34.

BERCOVICCI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente**: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue, 2004a.

BERCOVITCH, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004b.

BERNSTEIN, Peter L. Desafio aos Deuses: **A fascinante História do Risco**. Rio de Janeiro. Editora: Campus, 1997.

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Jânrie Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato publico e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista. *In.*: LEAL, Rogério Gesta. (org.). **Patologias corruptivas: as múltiplas faces da Hidra**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

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

BLOCK., Marcela. **Compliance e governança corporativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.

BRASIL. **Câmara de Comércio Exterior. Resolução nº 62, de 23 de agosto de 2012**. Altera a Lista Brasileira de Exceções à Tarifa Externa Comum do

MERCOSUL. Brasília, DF: Câmara de Comércio Exterior, [2022]. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1116-resolucao-n-62-de-23-de-agosto-de-2012>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Câmara de Comércio Exterior. Resolução nº 81, de 18 de setembro de 2014.** Condiciona o apoio oficial brasileiro à exportação à assinatura da Declaração de Compromisso do Exportador em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil como parte da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Brasília, DF: Câmara de Comércio Exterior, [2022]. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1397-resolucao-n-81-de-18-de-setembro-de-2014>. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL **Decreto Federal nº 4.410**, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Brasília, DF: Presidência da República [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** 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: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

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

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

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

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

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

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

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

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.129 de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.129%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htmls. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL – GOVERNO FEDERAL. **Portal brasileiro de dados abertos**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/portalbrasileirodadosabertos.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

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

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. Londres, 1992. Disponível em: <https://www.frc.org.uk/>

f2e29c1c271a/The-Financial-Aspects-of-Corporate-Governance-(the-Cadbury-Code). Acesso em: 9 set. 2022.

CANADA. PCO- Privy Council Office. **Risk management for canada and Canadians: report of the adm working group on risk management**. Ottawa: Government of Canada, 2000.

CANO, Carlos Aymerich; SOUTO, Carlos Amoedo. O controle da atividade da administração: apontamentos para uma nova abordagem. *In*: LEAL, Rogério Gesta; SILVEIRA, Alessandra Aparecida de Souza; CANO, Carlos Aymerich (orgs.). **IV seminário internacional hispano-luso-brasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas**. Espanha: Bubok Editorial, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito constitucional passa, o direito administrativo passa também. *In*. **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares**. Coimbra: Editora Coimbra, 2001.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Compliance Público: Mudança de cultura para frear a esquizofrenia estatal**. Dezembro, 2019. Disponível em: <https://cafe.jmlgrupo.com.br/compliance-publico-mudanca-de-cultura-para-frear-a-esquizofrenia-estatal/>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CARVALHO, André Castro Carvalho. **Atualização dos programas de compliance a partir do Decreto nº 11.129/2022**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-jul-24/publico-pragmatico-atualizacao-programas-compliance-partir-decreto-11129#_ftnref Acesso em: 4 ago. 2022

Controladoria Geral da União – CGU. **Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília, DF: CGU, 2015. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: abr. de 2021.

Controladoria Geral da União – CGU. **Guia prático de gestão de risco para a integridade – Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília: CGU, 2018.

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

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **REGULAMENTO (CE, EURATOM) Nº 2988/95**, de 18 de Dezembro de 1995 relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Bruxelas, 1995. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31995R2988> Acesso em: dez. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2017/1939**, de 12 de outubro de 2017 que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1939&from=PT> Acesso em: 1 nov. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Compreender as políticas da União Europeia: Mercado Interno.** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014. Disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/f85c0e8f-4cdf-4859-be26-f9c17e7fbb6f.0022.02/DOC_1. Acesso em: 17 jan. 2022

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia.** Luxemburgo: 2003. Disponível em: https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Governança Europeia. **Um livro branco (COM 2001, 428).** Bruxelas: 2001.

COMISSÃO EUROPEIA. **Compreender as políticas da União Europeia: A luta da União Europeia contra a fraude e a corrupção.** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015. Disponível em: <https://www.compete2020.gov.pt/admin/fileman/Uploads/publicacoes/Provisorios/A%20Luta%20da%20União%20Europeia%20contra%20a%20Fraude%20e%20Corrupção.pdf> Acesso em: dez. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de resolução do Parlamento Europeu sobre a Estratégia para o Mercado Único (2015/2354(INI)).** Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0171_PT.html Acesso em: out. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicado da Comissão – Proteção dos interesses financeiros das comunidades na luta antifraude – para uma abordagem estratégica global COM/2000/0358.** Bruxelas, 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0358:FIN:PT:PDF>

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho e ao comité económico e social europeu: luta contra a corrupção na EU. COM (2011) 308 final.** Bruxelas: 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&from=PT>.

COMISSÃO EUROPEIA. COM/2000/0358. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0358&from=PT>
COMISSÃO EUROPEIA. SEC/2001.2029. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001SC2029&from=PT>

COMISSÃO EUROPEIA. **Compreender as políticas da União Europeia: Mercado Interno.** Bruxelas: 2014. Disponível em: http://publications.europa.eu/resource/cellar/f85c0e8f-4cdf-4859-be26-f9c17e7fbb6f.0022.02/DOC_1. Acesso em: 17 jan. 2022.

COMMITTEE. **The financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.** Londres:1992.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **REGULAMENTO (CE, EURATOM) Nº 2988/95** de 18 de Dezembro de 1995 relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Bruxelas, 1995. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A31995R2988> Acesso em: dez. 2022.

COUNCIL OF EUROPE. **Carta Europeia da Autonomia Local**. Bruxelas: Council of Europe, 2021. Disponível em: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0> Acesso em: 2 jun. 2022.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Conference on the Future of Europe - Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment**. Brussels: General Secretariat of the Council, 2022. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. OLIVEIRA, Antonio Candido de; HERMANY, Ricardo (Org.). **Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo**. Brasília: 2017, CNM.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**: orientações para o setor público. Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-eintegridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: abr. 2022.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município – a autonomia na federação brasileira**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

COSO – Committe of Sponsoring organizations of the treadway Commission. **Internal Control – Integrated Framework**. New York: AICPA, 1992.

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

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Controle Interno: Estrutura Integrada – Estrutura e Anexos**. Traduzido por PWC. Instituto dos Auditores Internos do Brasil. Disponível em: https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf Acesso em: abr. 2020.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Os novos cenários transnacionais da democracia assimétrica. *In*: SILVEIRA, Alessandra (coord.). **Direito da União Europeia e Transnacionalidade**. Lisboa: Quid Juris, 2010.

DALLARI, Adilson Abreu. **Universidade Municipal: competência para legislar sobre os critérios de escolha do Reitor**. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, nº 32, p. 124-134, 2000., p. 124.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. Ebook. Imperatriz: Ética, 2016. Disponível em: http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/Dowbor-_Poder-Local-portal.pdf. Acesso em: 05 jun. 2022.

DUARTE, Maria Luisa. **Direito Administrativo da União Europeia**. Coimbra: Editora Coimbra, 2008.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Elaboração de Planos de Capacitação** – Apostila. Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2383/1/Apostila%26CE_EPC_rev_final_24-11-15.pdf. Acesso em: abr. 2022.

EUR-LEX. Fraude e corrupção. **EUR-Lex**- Acesso ao direito da União Europeia, 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/fight_against_fraud.html?locale=pt&root_default=SUM_1_CODED%3D22. Acesso em: 28 abr. 2022.

EUR-LEX. Governança da UE. **EUR-Lex**- Governança da União Europeia, 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:governance&print=true>. Acesso em: 25 jan. 2023.

EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE - OLAF. **The OLAF Report 2021**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. Disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf Acesso em: jan. 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE. **Combating corruption in the European Union**. European Union, 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739241/EPRS_BRI\(2022\)739241_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739241/EPRS_BRI(2022)739241_EN.pdf) Acesso em: Jan. 2023.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. European Court of Auditors 1977-2017: 40 years of public auditing, Publications Office, 2017.

EUROJUST. **A Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal**. Haia: 2020. Disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-12/2020-08_Generic-factsheet_public_Final4_PT.pdf Acesso em: jan/ 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Identifying Patterns of Fraud with EU Funds under Shared Management** - Similarities and Differences between Member States. Bruxelas: European Union, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/702671/IPOL_STU\(2022\)702671_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/702671/IPOL_STU(2022)702671_EN.pdf)

EUROPEAN PARLIAMENT. **Legislative initiative procedure. 2020/2129(INL) - Corporate due diligence and corporate accountability**. Disponível em: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2129\(INL\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2129(INL)) Acesso em: Jan. 2023.

EUROPE. **Tenders GURU**. Disponível em: <https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/system/files/2021-03/3.1.24%20Tenders%20GURU%20EN.pdf>
Acesso em: jan. 2023.

EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change”, in Stephan Haggart/Robert Kaufman (eds.). **Politics of Economic Adjustment**. Princeton University Press: 1992.

FERNANDES, Sophie Perez. As administrações públicas nacionais perante as situações residuais e transnacionais do direito da união europeia. *In*: SILVEIRA, Alessandra (coord.). **O direito da União Europeia e Transnacionalidade**. Lisboa: Quid Juris, 2010.

FIGUEIREDO, Apoliana Rodrigues. PESSOA JURÍDICA CORRUPTORA-LEI 12.846/2013. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, v. 2, n. 02, p. 38-54, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/35169/24030>. Acesso em: 06 nov. 2022.

FONTES, José Isak de Oliveira; TORRES, Romoaldo Marroque.; G.; C. O papel do compliance e o sistemas de custos no setor público. *In*.: **Compliance: estudos interdisciplinares aplicados na gestão de instituições de ensino superior públicas**. GUIMARÃES, Patrícia [et al.]. Natal: EDUFRN, 2018.

FRANCE. **LOI no 2021-1031** du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Fort Brégançon: JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE , 2021. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=gpWaZxUID8MoEHsNIqH-WvW-c5JqEb-SEAz0MfCl1vU>=Acesso em: jan. 2023.

FREEMAN, Robert Edward. **Strategic management: A stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FROUFE, Pedro Madeira; GOMES, José Caramelo. *Mercado Interno e Concorrência*, *in DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA. ELEMENTOS DE DIREITO E POLÍTICAS DA UNIÃO* - Alessandra Silveira / Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (Coordenadores), Almedina, 2016, Capítulo VII, p.449 e ss.

FORTINI, Cristiana Fortini; SCHRAMM, Fernanda Santos. Direito Premial e os incentivos à integridade na Administração Indireta. *In*: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coords.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

G20. **The measurement of corruption in G20 countries: Overview and good practices**. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic->

Areas/Sectors/2021_The_measurement_of_corruption_in_G20_countries.pdf.
Acesso em: dez. 2022.

GABARDO, Emerson. **O JARDIM E A PRAÇA PARA ALÉM DO BEM E DO MAL -** uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Curitiba: 2009, p. 221. Disponível em:
https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence. Acesso em: dez. 2021.

GLOBAL SHAPER ANNUAL SURVEY. 2020. Disponível em:
<https://www.globalshapers.org/news-updates/annual-meeting-2020-highlights>

GRANDO, Artur Antônio. **O acto administrativo transnacional na supranacionalidade da União Europeia e na intergovernamentalidade do Mercosul.** 2013. 60 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Porto, Porto, 2013.

GRINDLE. Merilee. **Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative.** Jun. 2017. <https://doi.org/10.1111/gove>.

HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional.** Ensayos Políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local: Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

HERMANNY, Ricardo. GIACOBBO, Guilherme Estima. **O município e o direito à cidade: políticas públicas tributárias e o enfrentamento da exclusão urbana no espaço local.** Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 2. ISSN 2317-7721 pp. 806-833

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Participação democrática e poder local: as contribuições da subsidiariedade europeia na democracia brasileira. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 1, p. 1-12, 2014. Disponível em:
<https://www.eumed.net/rev/cccss/30/poder-local.html>. Acesso em: 05 jun. 2022.

HILL, Stephen. **Uma base para o Desenvolvimento de estratégias de Aprendizagem para a Gestão de Riscos no Serviço Público;** traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2003. (Cadernos ENAP, 23)

HILL, Stephen. **Guia sobre a gestão de risco no serviço público.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2000. (Cadernos ENAP, 30)

HUBERTS. **The integrity of governance – What it is, what we know, what is done, and where to go.** Cambridge: Palgrave Macmillan, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.** Brasília: IBCG, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código Brasileiro de Boas Práticas**. 5. ed. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/index.php/publicacoes/codigo-das-melhores-praticas>. Acesso em: abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: IBCG, 2019.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE GOVERNANÇA E COMPLIANCE PÚBLICO – IGCP. **Governança pública municipal: transformando sua administração**, Brasília: NT editora, 2021.

ITÁLIA. **Legge 6 novembre 2012, n. 190** - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>. Acesso em: 2 dez. 2022.

KOHL, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Boa Administração Pública e fundamentos constitucionais das Políticas Públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal**. RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 7, p. 188-196, 2015, p. 190.

LEAL, Rogério Gesta. Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 41, n. 86, p. 148–169, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/72940>. Acesso em: 13 dez. 2022.

LEAL, João Carvalho; TEIXEIRA, Alexandre Coelho; MOREIRA, Geraldo Eustáquio. Governança, federalismo e crise do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-FNDCT. **Economia e Sociedade**, v. 29, p. 297-325, 2020.

LEAL, Rogério Gesta. Efeitos predatórios da corrupção no mercado e na sociedade civil: alguns indicadores. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 116, p. 467-496, 2018. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/download/580/467/0>. Acesso em: 07 nov. 2022.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. A corrupção como problema institucional: o impacto no âmbito dos poderes do Estado e da Sociedade Civil. *In: Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. p. 76-95.

LEAL, Rogério Gesta. Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 41, n. 86, p. 148–169, 2021. p. 165. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/72940>. Acesso em: 13 dez. 2022.

LIMA, Amanda Evelyn Cavalcanti de. **Mãos Limpas: objeto e ciência de uma operação anticorrupção italiana**. Trabalho apresentado no 44º Encontro da ANPOCS no GT 03 – Atores e Instituições Judiciais: sentidos e disputas em torno do direito. Sua realização contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes/MEC). 2020.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. **O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

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

MATIAS-PEREIRAb, José. *A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro*. In.: **Administração pública e gestão social - APGS**. Viçosa. V.2. N.1. Pp. 109-134. Jan./mar. 2010.

MAXIMINO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da administração e do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2021.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público brasileiro**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

MESQUITA, Maria José Rangel de. **Direito da União Europeia**. Textos básicos. Lisboa: associação académica da faculdade de direito de Lisboa, 2010.

MEZZA, Ana Flávia. Transparência na gestão pública. In: FONSECA, Isabel Celeste M. (coord.). **Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de dados**. Coimbra: Almedina, 2021.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitorr Eduardo Tavares. **O Brasil e combate a corrupção internacional**. Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Guia de Integridade Pública: **Diretrizes e Estratégias para a Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional**. 1. ed. 2018. Disponível em: <http://www.cge.mg.gov.br/acge/institucional/plano-de-integridade-da-cge>. Acesso em: abr. 2020.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MIRANDA, Rodrigo Fontinelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiente e resultado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOURA, João Ricardo F.; DIZ, Jamile Bergamachine M.; CLARK, Giovani. **A evolução do conceito de governança na União Europeia e os mecanismos para sua efetivação**. *Revista de Direito Brasileiro*. São Paulo, 2016. V. 15, n. 6, p. 03-19.

MPOG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão**. Brasília, 2017. Disponível em: file:///C:/Users/camil/Downloads/170330_Manual%20de%20GIRC.pdf. Acesso em: abr. 2022.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história**. 4. ed. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fonte, 1998.

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

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Reforma Administrativa E Burocracia: Impacto da Eficiência na Configuração do Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

OCDE. **Fórum virtual Anticorrupção e Integridade**. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/meetingsconferencesagendas/2022_GACIF_highlights.pdf. Acesso em: 2 nov. 2022.

OCDE. **Analytics for Integrity - data-driven approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments**. 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf> Acesso em: 1 dez. 2022.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendações do conselho da OCDE sobre integridade pública**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>.

OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **O cidadão como parceiro**. Brasília, MPOG: 2002. Disponível em: <http://siare.clad.org/siare/innotend/control/420114ue.pdf> Acesso em: 14 abr. 2022.

OCDE. **Manual de Integridade Pública da OCDE**. 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/db62f5a7-pt/index.html?itemId=/content/publication/db62f5a7-pt>. Acesso em: out. 2022.

OECD. **Principles of Corporate Governance**. Paris: OECD, 2004.

OLACEFES – Organización Latino Americanay del Caride de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Manual de boas práticas de combate à corrupção**. Grupo de Trabalho Especializado na Luta contra a Corrupção Transnacional (GTCT). 2021.

OLIVEIRA, André Ferreira de. Os recentes movimentos legislativos portugueses relativos aos programas de cumprimento normativo: um passo rumo à desresponsabilização criminal? **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 147-168, jul./set. 2022.

OLIVEIRA, Antônio Candido. A autonomia local na Europa: um pilar da democracia. *In: O poder local na construção de uma nova realidade*. Brasília: CNM, 2012.

OLIVEIRA, António Cândido. **A democracia local em Portugal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.

OLIVEIRA, António Cândido. **A democracia local**: aspectos jurídicos. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

OLIVEIRA, António Cândido. Perspectiva geral (Municipalismo na Europa). *In: Municipalismo: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. Brasília: Comissão Nacional de Municípios. 2017.

OLIVEIRA, António Cândido. A autonomia local na Europa: um pilar da democracia. *In.: O poder local na construção de uma nova realidade*. Brasília: Comissão Nacional de Municípios. 2012.

OLIVEIRA, António Cândido de; MAIA, Catherine. Poder local: as experiências dos países europeus e o caso da Tunísia. **Questões Atuais de Direito Local**, n. 12, p. 27-41, 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Analytics for Integrity** - data-driven approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Global Anti-corruption & Integrity Forum**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/meetingsconferencesagendas/2022_GACIF_highlights.pdf. Acesso em: 2 nov. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Manual de Integridade Pública da OCDE**. Paris: OECD, 2020. Disponível em:

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/db62f5a7-pt/index.html?itemId=/content/publication/db62f5a7-pt>. Acesso em: 24 out. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **O cidadão como parceiro**. Brasília, MPOG: 2002. Disponível em: <http://siare.clad.org/siare/innotend/control/420114ue.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recomendações do conselho da OCDE sobre integridade pública**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022

PARLAMENTO EUROPEU. **REGULAMENTO (UE, EURATOM) Nº 883/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**: relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) nº 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) nº 1074/1999 do Conselho. Bruxelas 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0883&from=pt> Acesso em: dez. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução (2022/C 117/17)**, de 16 de setembro de 2021, sobre o reforço da transparência e da integridade nas instituições da UE através da criação de um organismo de ética independente da EU. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0396&from=EN> Acesso em: jan. 2023.

PIRANTELLI, João Paulo Machado. Administração Pública e transparência de gestão na Lei nº 13.979/2020: inovação regulatória para a solução de crises? In.: SAIKALI, Lucas Bossoni; ANDRADE, Giulia De Rossi; DOTTA, Alexandre Godoy. (Orgs.). **Direito Administrativo e Inovação**: Crise e Solução - Caderno dos Resumos das Comunicações Científicas do XXXV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Curitiba: GRD, 2021

PEREIRA JÚNIOR, Jesse Torres Pereira; DOTTI, Marines Restelatto. **Alterações do Contrato Administrativo**: releitura das normas de regência à luz do gerenciamento de riscos, em gestão pública comprometida com resultados. **Revista TCU**, p. 77-94, jan./abr. 2009.

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

PONÇONI, Maykel. **Compliance na Administração Pública Direta**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Decreto nº 212/XIV/3**. Estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Lisboa: Assembleia da República, 2021a. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=23357>. Acesso em: 5 out. 2022.

PORTUGAL Assembleia da República. **Decreto nº 213/XIV/3**. Aprova medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas. Lisboa: Assembleia da República, 2021b. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=23358>. Acesso em: 5 out. 2022.

PORTUGAL **Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024**. Lisboa: s. n., 2020a. Disponível em: <https://justica.gov.pt/Portals/0/Ficheiros/Organismos/JUSTICA/ENAC010421.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2022.

PORTUGAL **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024**. [Lisboa]: República Portuguesa, 2020b. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDxMQAAAnRDZFAUAAAA%3d>. Acesso em: 2 ago. 2022.

PORTUGAL. **Lei nº 93/2021, de 20 de dezembro**. Estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Lisboa: Diário da República Eletrónico, 2021c. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/lei/93/2021/12/20/p/dre/pt/html>. Acesso em: 10 ago. 2022

PORTUGAL **Decreto-lei nº 109-E/2021, de 9 de dezembro**. Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção. Lisboa: Diário da República Eletrónico, 2021d. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/109-e/2021/12/09/p/dre/pt/html>. Acesso em: 2 jun. 2022.

PRIVY COUNCIL OFFICE. **Risk management for Canada and Canadians**: report of the adm working group on risk management. Ottawa: Government of Canada, 2000.

PUNDER, Patrícia. FCPA – Foreign Corruption Practices Act: o começo de tudo! In: KALAY, Márcio El.; CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. (Orgs.) **Manual de compliance**: compliance mastermind vol. 1. São Paulo: Lec - Legal, Etichs and Compliance, 2019. Cap. 1, p. 17-37.

RAMINA, Larissa. A Convenção Interamericana contra a corrupção: uma breve análise. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, n. 6, 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/21>. Acesso em: 07 nov. 2022.

RECH, Adir Ubaldo. **O poder local: formação e o papel dos Municípios no estado brasileiro.** 2000. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2000.

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

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, da Lei Federal n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Porto Alegre, RS: Governo do Estado; Palácio Piratini, [2022]. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.228.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55.631, de 9 de dezembro de 2020.** Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública estadual e a exigência de programa de integridade, de que trata a Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo. Porto Alegre, RS: Governo do Estado; Palácio Piratini, [2022]. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202101/04134931-decreto-55631-09122020.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2022.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Direito financeiro local: finanças locais.** Braga: CEJUR, 2009.

ROCHA, Joaquim Freitas da Rocha. **O Tribunal de Contas da União Europeia.** Braga: 2018. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/69707/1/TdC%28UE%29.pdf>. Acesso em: dez. 2021.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **Direito penal económico: uma política criminal na era compliance.** 2. ed. Coimbra: Almedina, 2020.

RODRIGUES, Laura gomes. **O princípio da autonomia procedimental e o procedimento para concessão de visto pelos Estados-Membros da União Europeia. Os novos desafios da interoperabilidade em matéria de vistos.** In.: O Mercado Único Digital da União Europeia como desígnio político: a interoperabilidade como o caminho a seguir. Coord. SILVEIRA, Alessandra; ABREU, Joana Covelo de; COELHO, Larissa. Braga, julho 2019.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social.** 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SANTANA, C.T.R; ABREU, C.C; FILHO; S.F. **O compliance no contexto do processo sucessório na gestão pública universitária.** In.: GUIMARÃES, Patrícia *et al.* (org.). **Compliance: estudos interdisciplinares aplicados na gestão de instituições de ensino superior públicas.** Natal: EDUFRN, 2018.

SANTOS JR., Belisário dos; PETITAN, Angélica. Por uma cultura da integridade agora. *In*: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SANTOS, Marcel de Souza e Silva. **Gestão da mudança organizacional: uma revisão teórica**. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os direitos fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on-line]. 2017. Disponível em: http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang sarlet.pdf. Acesso em: 08 nov. 2022.

SENATE SELECT COMMITTEE ON PRESIDENTIAL CAMPAIGN ACTIVITIES. **The Watergate Committee**. U.S. Senate Historical Office, Washington, D.C. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/resources/pdf/watergate-investigation-citations.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

SILVA, Carlos Sérgio Gurguel. **A tutela supranacional e comunitária do meio ambiente e do urbanismo: o caso da União Europeia**. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/90629/tutela-supranacional-e-comunitaria-do-meio-ambiente-e-do-urbanismo>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SILVA, Alice Rocha da; SANTOS, Ruth Maria Pereira dos. **As diretivas europeias como norma reguladora do direito administrativo global**. Revista do Direito Internacional, Brasília, v. 13, n 3, 2016.

SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de direito da união europeia: doutrina e jurisprudência**. Lisboa: Quid juris, 2011.

SILVEIRA, Alessandra. **Tratado de Lisboa - versão consolidada**. 5º ed. Lisboa: 2021.

SIMÃO, Valdir Moyses. Prefácio. *In*.: **Implementando a gestão de riscos no setor público**. MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 2º ed.

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

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer European Union 2021 – citizens`views and experiences of corruption**. Disponível em: TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 3 dez. 2022.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção**. 2021. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>. Aceso em: jan. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança

Organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Brasília: TCU, 3. ed., 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.** Relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. [S. l.]: EUR-Lex, 2019. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/> Acesso em: 2 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Acordo de Cotonu.** ACORDO DE PARCERIA entre os estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a comunidade europeia e os seus Estados- - Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000. Cotonu: União Europeia; Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eebc0bbc-f137-4565-952d-3e1ce81ee890.0009.04/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 22 jan. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** União Europeia: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000b. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017.** Relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal. Estrasburgo: União Europeia; Jornal Oficial da União Europeia, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>. Acesso em: 2 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.** Relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. União Europeia: Jornal Oficial da União Europeia, 2019. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/>. Acesso em: 2 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n. 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de Maio de 2001.** Relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Bruxelas: União Europeia; Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=PT>. Acesso em: 2 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995.** Relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Bruxelas: União Europeia; Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1995. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7b4a2174-0293-457a-9bdc-fe2d298d8d79/language-pt/format-PDFA1B>. Acesso em: 18 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2017/1939, de 12 de outubro de 2017.** Dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

União Europeia, Jornal Oficial da União Europeia, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1939&from=PT>. Acesso em: 1 nov. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2021/785 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2021**. Cria o Programa Antifraude da União e revoga o Regulamento (UE) n.º 250/2014. Bruxelas: União Europeia; Jornal Oficial da União Europeia, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0785&from=PT>. Acesso em: 2 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de junho de 2021**. Cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global, e que altera e revoga a Decisão n.º 466/2014/UE e revoga o Regulamento (UE) 2017/1601 e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho. Estrasburgo: União Europeia; Jornal Oficial da União Europeia, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0947&qid=1660622850101&from=PT#d1e4073-1-1>. Acesso em: 2 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2017/1939, de 12 de outubro de 2017**. Dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia. Luxemburgo: União Europeia; Jornal Oficial da União Europeia, 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1939&from=PT>. Acesso em: 1 nov. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013**. Relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho. Estrasburgo: União Europeia; Jornal Oficial da União Europeia, 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/883/oj/por>. Acesso em: 22 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. European Anti-Fraud Office. **The OLAF Report 2021**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. Disponível em: https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2022-09/olaf-report-2021_en.pdf

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdã: Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**. 1997. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:PT:PDF> > Acesso em: 06 de nov. de 2022.

USA – DEPARTMENT OF JUSTICE. **Fireung Corrupt Practices Acts**,. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act> Acesso em: out. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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

VERSANI, Fernanda Valle. Governança corporativa no direito comunitário europeu: lições para o direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 64, p. 413 - 434, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2014v64p413>. Acesso em: 3 out. 2022.

VIANA, Pedro Nilson Moreira. **Como funciona o compliance na Europa?** Relatos de pesquisa junto a Universidade Autônoma de Lisboa (UAL). Jusbrasil: 2020. Disponível em: <https://pedronilsonmoreiraviana.jusbrasil.com.br/artigos/759776842/como-funciona-o-compliance-na-europa> Acesso em: jan. 2023

VOTTO CRUZ, Arthur; GIACOBBO, Guilherme E. Desafios do princípio da subsidiariedade no Brasil: a possibilidade de uma classificação organizacional entre municípios de pequeno e grande porte. **Revista Jurídica da CNM**, v. vi, p. 59-77, 2019.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio; NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Compliance anticorrupção e das contratações públicas**. 1ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil 2021.