



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE
INTEGRIDADE NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL FLUMINENSE

Yuri Manso da Silva

Rio de Janeiro
2023

YURI MANSO DA SILVA

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL FLUMINENSE

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho

Coorientadora:

Prof.^a Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2023

YURI MANSO DA SILVA

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL FLUMINENSE

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Aprovada em ____ de _____ de 2023. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargadora Patricia Ribeiro Serra Vieira – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro-EMERJ.

Convidado: Prof. Cláudio Brandão de Oliveira - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro-EMERJ.

Orientador: Prof. Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro-EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

*If you think Compliance is
expensive, try non-compliance”
Paul McNulty*

AGRADECIMENTOS

À Sophia, por fazer do meu mundo um lugar melhor.

A Isabelle por me dar o maior presente que já recebi na vida.

A todos os familiares e amigos que contribuíram para a realização dessa conquista, em especial meus pais.

“Temos o direito a sermos iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a sermos diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza”.

Boaventura de Souza Santos

SÍNTESE

O aumento da capacidade de troca de dados decorrente da evolução tecnológica vivida nesse momento trouxe consigo novos meios de aumento da eficiência e da eficácia na prestação de serviços em geral. Criou também novas vulnerabilidades aos sistemas de controle já existentes. Buscando adaptar as grandes organizações a tais ameaças surge no mercado privado novos conceitos ligados a integridade das organizações. Integridade pode ser definida como a qualidade daquele que se comporta de maneira correta, honesta e contrária à corrupção. Órgãos íntegros incentivam o aumento da confiança nas relações que mantém e contribuem para o aumento da harmonia na sociedade, assumindo, invariavelmente, um papel de referência em seu meio. Ter integridade é dar exemplo, ter valores e adotar uma conduta correta. A Administração Pública, composta por diversos órgãos, para alcançar seu objetivo final com êxito – o bem estar social, deve demonstrar integridade e confiabilidade no exercício de suas funções constitucionais. Gestores públicos identificaram o surgimento de metodologias de controle interno, em especial o *compliance*, mais eficazes no mercado privado e, visando atender o melhor Interesse Público, empenham esforços para aplicar tais técnicas em suas organizações. Todavia, verifica-se que a adaptação desse conjunto de disciplinas ao setor público por meio do Programa de Integridade pode prejudicar a participação de micro e pequenos empresários em licitações públicas. A Administração Pública apresenta soluções com o objetivo de contornar esses obstáculos, de forma a facilitar a participação dos pequenos empresários nas licitações sob os novos moldes. Por fim, verifica-se que a constitucionalidade da implementação dos Programas de Integridade resta comprovada, posta as medidas tomadas pelo Estado a fim de mitigar os prejuízos decorrentes ao micro empreendedorismo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo; *Compliance*; Integridade; Programa de Integridade; Direito Constitucional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. CONCEITOS E DIVERGÊNCIAS ESSENCIAIS AO ESTUDO DE POLÍTICA DE INTEGRIDADE.....	13
1.1. Interesse Público: conceitos e questionamentos.....	13
1.2. Eficiência, Eficácia e Efetividade.....	17
1.3. O Controle na Administração Pública.....	21
1.4. Programa de Integridade – Conceitos.....	29
2. O INTERESSE E A APLICABILIDADE DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA DISCUSSÃO PAUTADA NOS PRINCÍPIOS E NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	36
2.1. Interesse Público na implementação de Programas de Integridade.....	36
2.2. A aplicação dos princípios constitucionais e o <i>compliance</i> nas sanções administrativas.....	43
2.3. A constitucionalidade dos Programas de Integridade estaduais e municipais.....	50
3. A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO PODER EXECUTIVO.....	56
3.1. Normas gerais de implementação de Programa de Integridade.....	56
3.2. Estudo de Caso - Programa de Integridade do Estado do Rio de Janeiro.....	65
3.3. O estímulo ao desenvolvimento de Programas de Integridade Simplificados.....	69
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS.....	76

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade AgRg – Agravo Regimental

AgRg no Ag – Agravo Regimental no Agravo AI – Ato Institucional

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

CAC – Compromisso de Ajustamento de Conduta CCR – Câmara de Coordenação e Revisão

CBMERJ - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPP – Código de Processo Penal

DJe – Diário da Justiça Eletrônico

Dr. – Doutor

Ex-Min. – Ex-Ministro

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LC – Lei Complementar

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

Min. – Ministro

MP – Ministério Público

MPE - Micro e Pequenas Empresas

MPF – Ministério Público Federal

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Nº – Número

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

P. – Página

PAR – Processo Administrativo de Responsabilização

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RE – Recurso Extraordinário

Red. – Redator

Rel. – Relator

Res. – Resolução

Resp – Recurso Especial

SEDEC - Secretaria Estadual de Defesa Civil

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SV – Súmula Vinculante

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TRF – Tribunal Regional Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

IBCG – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ME – microempresas

EPP – empresas de pequeno porte

UGI - Unidade de Gestão Integrada

UPI – unidas produtivas isolada

INTRODUÇÃO

Em tempos de pós-pandemia e de retração no mercado privado, torna-se cada vez mais necessária a eficiência no empenho dos recursos públicos. O aumento da capacidade de troca de dados decorrente da evolução tecnológica vivida atualmente trouxe consigo novos meios de aumento da eficiência e da eficácia na prestação de serviços em geral. Também criou vulnerabilidades aos sistemas de controle já existentes. Buscando adaptar as grandes organizações a tais ameaças, surgem, no mercado privado, novos conceitos ligados a integridade, controle e política de administração.

Em geral, integridade é definida como a qualidade daquele que se comporta de maneira correta, honesta e contrária à corrupção. Órgãos íntegros incentivam o aumento da confiança nas relações que mantém e contribuem para o aumento da harmonia na sociedade, assumindo, invariavelmente, um papel de referência em seu meio. Ter integridade é dar exemplo, ter valores e adotar uma conduta correta.

O Poder Executivo é composto por diversos órgãos, cuja confiabilidade — resultante da integridade demonstrada no exercício de suas funções — influencia direta e indiretamente no bem-estar social.

Gestores públicos identificaram o surgimento de novos métodos de controle interno, mais eficazes, no mercado privado e, visando a atender o melhor Interesse Público, empenham esforços para aplicar tais técnicas em suas organizações. Todavia, para tal se apresentam obstáculos peculiares ao Serviço Público, impostos pela Constituição. O desenvolvimento de novos sistemas de *compliance* em grandes organizações privadas restringe sua relação com organizações que não possuem um sistema de controle interno adequado.

Nesta linha de raciocínio, verifica-se que a estagnação percebida em diversos setores do Poder Executivo gera desperdícios de recursos, sejam eles financeiros ou humanos. A adaptação às novas metodologias organizacionais mostra-se essencial à recuperação da credibilidade posta nos gestores públicos pela sociedade.

Considerando as demandas trazidas às relações organizacionais decorrentes do desenvolvimento de sistemas complexos de controle interno e *compliance*, há que se verificar o Interesse Público na adaptação da Administração Pública a esse novo paradigma. Qualquer modificação na estrutura organizacional e no funcionamento de um órgão público gera

empenho de recursos para a realização do projeto. Posto isso, torna-se necessário enfrentar a questão relativa ao benefício almejado e o investimento necessário.

A Constituição impõe demandas à realização de negócios jurídicos com o empenho de recursos públicos. Disto decorre a necessidade de identificar eventuais inconstitucionalidades inerentes à adoção de sistemas de *compliance* pela Administração Pública, já que tal poderia inviabilizar a contratação de empresas sem capacidade para investir recursos no desenvolvimento de um sistema de controle interno no mesmo nível.

Frente ao interesse em aumentar a credibilidade perante a sociedade brasileira e a internacional, em especial no que tange ao gerenciamento de recursos públicos, a Administração Pública deve adaptar-se à evolução dos sistemas de controle interno, ainda que não os adote integralmente.

Cabe registrar que dentre as demandas decorrentes da implementação das novas metodologias de controle interno, a que se destaca é a já citada restrição a relacionamentos com organizações que não possuam nível de controle interno semelhante.

A falta de sistema de controle interno atualizado em conjunto com os cotidianos escândalos políticos relativos ao mal uso da verba pública, vem gerando uma contínua redução na credibilidade da sociedade empresária em negociar com o poder público. Tal perda de credibilidade dificulta, quando não impossibilita, a licitação de novos contratos com grandes organizações.

Destarte, objetiva-se identificar, enumerar e enfrentar os questionamentos jurídicos mais relevantes acerca da implementação de programas de integridade na Administração Pública, em especial aqueles atinentes a conceitos relativos a *compliance*, buscando definir soluções para atender as novas demandas trazidas pela sociedade sem deixar de atender aos preceitos constitucionais.

Com o intuito de analisar a viabilidade da implementação de programas de integridade no âmbito do poder executivo estadual fluminense, a presente pesquisa adotará uma abordagem bibliográfica. Serão descritos e analisados conceitos de *compliance* utilizados pelo setor privado da sociedade, explorando obstáculos e possíveis soluções para adaptar a Administração Pública a essa nova realidade. Dessa forma, busca-se não apenas compreender a teoria por trás da implementação de programas de integridade, mas também fornecer subsídios para a adoção de medidas concretas na esfera pública.

No primeiro capítulo, a fim de zelar pela clareza e coesão textual do trabalho, serão questionados e definidos conceitos usados cotidianamente, buscando construir de modo mais sólido possível os argumentos apresentados. Inicialmente, questionar-se-á o conceito de

“Interesse Público”, passando-se aos conceitos de “eficiência”, “eficácia” e “efetividade” e finalizando o capítulo com a descrição dos conceitos mais atuais ligados ao controle na Administração Pública.

No segundo capítulo será discutido o interesse da Administração Pública em implementar essa nova metodologia de controle interno. Em seguida, serão apontados os obstáculos constitucionais arguidos na doutrina e na jurisprudência. Por fim, será definido se a implementação de tal mudança é possível e viável, sob um aspecto teórico, segundo os princípios e normas administrativo-constitucionais.

No terceiro capítulo, usando por base os argumentos construídos nos capítulos anteriores, serão apresentadas e discutidas as soluções encontradas pelos órgãos que já implementaram seus Programas de Integridade. Para tanto, debater-se-á a viabilidade da promulgação de normas acerca da obrigatoriedade e padronização do sistema tratado com estudo de caso do Programa de Integridade do Estado do Rio de Janeiro e do Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Defesa Civil.

Também será apontado como solução o estímulo pelo Poder Público ao desenvolvimento de medidas de integridade para micro e pequenas empresas, apresentando a Cartilha do Fornecedor - resultado do trabalho conjunto da CGU com o Sebrae.

Buscar-se-á, ao fim, analisar a constitucionalidade da implementação/manutenção de programas de integridade no Poder Executivo, em especial no Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, a metodologia empregada para alcançar o objetivo da pesquisa e solucionar as questões controvertidas trazidas busca reconhecer a importância da atualização, ou implementação, da política de integridade vigente nos órgãos do poder executivo estadual.

A pesquisa tem como proposta usar o método hipotético-dedutivo, visto que o pesquisador identificou que existem questões a serem enfrentadas no tema em foco e, assim, por proposições hipotéticas, visa apresentar as controvérsias e a trazer as hipóteses que se amoldam ao problema apresentado.

Abordar-se-á à presente pesquisa qualitativamente, visto que o trabalho se desenvolverá a partir da pesquisa bibliográfica, com consulta à doutrina de livros clássicos e de novos autores, bem como a legislação e a artigos diversos, permitindo uma visão arrojada, mas sem perder o alinhamento com os entendimentos historicamente firmados.

1. CONCEITOS E DIVERGÊNCIAS ESSENCIAIS AO ESTUDO DE POLÍTICA DE INTEGRIDADE

Esta pesquisa trabalhará com diversos termos complexos utilizados cotidianamente de maneira não muito definida. Nesse capítulo buscar-se-á apresentar tais conceitos, oriundos tanto do Direito Administrativo quanto de diversas outras áreas de conhecimento, de forma a permitir uma melhor identificação e aplicação no estudo dos métodos de controle a serem implementados, ou já em funcionamento, na Administração Pública.

Inicialmente questionar-se-á o conceito de “Interesse Público”, posto que tal se mostra essencial à definição dos objetivos do sistema de autocontrole do Executivo. Em seguida, definir-se-á os conceitos de “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”, a fim de diferenciar e inter-relacionar tais conceitos. Em seguida, passar-se-á a descrição dos conceitos mais atuais ligados ao controle na Administração Pública para, por fim, definir os conceitos usados na implementação de programas de integridade.

1.1. Interesse Público: conceitos e questionamentos

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltada para o interesse público. A prestação de serviço esvaziada de tal objetivo configurar-se-á em um desvio de finalidade.

Não é o cidadão em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como Estado de bem-estar, dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.

Com o objetivo de trabalhar melhor os conceitos envolvidos no tema, verifica-se essencial o debate acerca da definição do que seria o interesse público, vista a necessidade de definição do objetivo do serviço público para posterior determinação de seu atingimento. O termo interesse público é expressão genérica e abstrata. Em regra, as ações do Poder Público são praticadas com fundamento no chamado “interesse público”.

Vige, na Administração Pública, o princípio da supremacia do interesse público. Sob o prisma deste o indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo seus direitos serem equiparados aos direitos sociais, em regra. Um exemplo de aplicação do

princípio da supremacia do interesse público é o tombamento, em que o interesse público em zelar pela cultura arquitetônica suplanta o do proprietário.

A despeito de não se tratar de conceito preciso, o que leva a doutrina em geral a configurá-lo como conceito jurídico indeterminado, a verdade é que, na análise específica das situações administrativas, é possível ao intérprete, considerando todos os elementos do fato, identificar o que é e o que não é interesse público. Ou seja: é possível encontrar as balizas do que seja interesse público dentro de suas zonas de certeza negativa e de certeza positiva. Portanto, cuida-se de conceito determinável.

Alguns autores vêm criticando a necessidade da existência do princípio tratado, alegando a primazia de interesses privados com suporte em direitos fundamentais em determinadas situações específicas¹. Todavia, existem doutrinadores atuais que se colocam em oposição a esse posicionamento, alegando não lhes assistir razão, posto ser evidente que o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certas categorias de relação jurídica, devendo, em regra, respeitar-se o interesse coletivo quando em confronto com o interesse particular.

Filiando-se a esta última linha, entende-se que a existência de direitos fundamentais não vulnerabiliza a aplicação deste princípio, posto que tal se traduz no corolário natural do regime democrático, fundamentado, como sabido por todos, na preponderância das maiorias. A “desconstrução” do princípio poderia vulnerabilizar a própria democracia. Todavia, entende-se que tal carece de perene “reconstrução”, adaptação à dinâmica social.

Destarte, com a licença dos que adotam visão oposta, para fins desse trabalho monográfico, entende-se a prevalência do interesse público como indissociável do direito público. Sobre o tema, firmou firma-se a seguinte consideração:

“Elidir o princípio se revela inviável, eis que se cuida de axioma inarredável em todo tipo de relação entre corporação e indivíduo. A solução, destarte, está em ajustá-lo para que os interesses se harmonizem e os confrontos sejam evitados ou superados.”²

Todavia, ainda que definido o posicionamento quanto a supremacia do interesse público sobre o privado, certas opções administrativas, sob o argumento de concretizar os direitos fundamentais, em verdade podem ocultar meras pretensões eleitorais do governante ou mesmo o intuito de beneficiar, ou prejudicar, determinadas pessoas, a bem de

¹RIBEIRO apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010. p 67-84

²Ibid. p. 84

determinados interesses particulares, estranhos à administração.

Maria Sylvia Di Pietro, ao discorrer sobre o tema, diferencia didaticamente o interesse público do interesse individual:

No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o Direito Romano) leva em conta o interesse que se tem em vista proteger; o direito privado contém normas de interesse individual e, o direito público, normas de interesse público. Esse critério tem sido criticado porque existem normas de direito privado que objetivam defender o interesse público (como as concernentes ao Direito de Família) e existem normas de direito público que defendem também interesses dos particulares (como as normas de segurança, saúde pública, censura, disposições em geral atinentes ao poder de polícia do Estado e normas no capítulo da Constituição consagrado aos direitos fundamentais do homem).³

A doutrinadora discorre acerca das críticas ao critério distintivo entre o direito civil e o direito público, apontando que apesar de tal critério não ser absoluto, alguns aspectos se mantêm firmes. Primeiramente verifica-se que as normas de direito público, embora protejam conceitualmente o interesse individual na coletividade, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo.

Pode-se dizer que o Direito Público somente começou a se desenvolver após a troca da ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o individual - que serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões. Tal desenvolvimento deu-se após superados o primado do Direito Civil e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito.

Já em fins do século XIX começaram a surgir reações contra o individualismo jurídico, como decorrência das profundas transformações ocorridas nas ordens econômica, social e política, provocadas pelos próprios resultados funestos daquele individualismo exacerbado. O Estado passa a ter que adotar uma posição mais ativa e começa a intervir em atividades exclusivamente privadas. O Direito passou a, mais do que garantir os direitos do indivíduo, ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo.

O conceito de Interesse Público, a ser defendido pelo Direito Público, posta as individualidades de cada cidadão integrante da sociedade (em especial as diferenças de poder aquisitivo), se mostra um trabalho de considerável complexidade. A título ilustrativo, narra-se a história de duas mulheres hipotéticas na mesma faixa etária, entre 25 e 35 anos: Maria e

³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 221 e 222.

Dominique.

Maria é mãe, solteira, sem familiares próximos e possui emprego instável e mal remunerado. Ao buscar um colégio para sua filha, procura uma instituição que forneça a alimentação para a criança (café da manhã, almoço, etc.), que seja seguro contra assédio de integrantes do poder paralelo, que seja barato - preferencialmente gratuito - que mantivesse a criança ocupada durante toda sua jornada de trabalho, pois não tem com quem deixar a menor enquanto trabalha.

Dominique, também mãe, é casada, detentora de emprego estável e bem remunerado. Ao buscar uma boa escola para sua filha, preocupa-se em quais são os métodos pedagógicos usados, se ensina outra língua estrangeira além do inglês, se prepara a criança para cursar o nível superior na Europa e se tem programa de intercâmbio. Dominique está disposta a pagar uma boa quantia mensal para a instituição de ensino e não precisa que a criança permaneça todo o período de sua jornada de trabalho no colégio, posto que pode prover companhia adequada para a menor.

Vistas estas duas personagens fictícias, verifica-se que seus entendimentos sobre as demandas a serem atendidas para uma educação pública de qualidade divergem. Entende-se razoável pensar que Maria e Dominique estão ocupadas em atender demandas de pisos diferentes na Pirâmide de Maslow. A título ilustrativo, apresenta-se a definição de cada nível da pirâmide de Maslow:

- Nível 1 - aspecto fisiológico: diz respeito às necessidades básicas do ser humano, tais como fome, sede, ar, moradia, higiene, roupas.
- Nível 2 - segurança: está relacionado à necessidade de proteção contra alguma ameaça real ou imaginária; por exemplo: estabilidade no emprego, casa própria.
- Nível 3 - aspecto social: diz respeito à necessidade de ter amigos, casar, ter uma família, fazer parte de uma comunidade.
- Nível 4 - auto-estima: esse nível está representando o desejo que todo ser humano tem de ser estimado, respeitado, elogiado, prestigiado.
- Nível 5 - auto-realização: diz respeito às pessoas que fazem e cumprem os objetivos a que se propuseram.⁴

Ambas são tributadas pelo Estado, contribuindo com valores que lhes fazem falta no cotidiano para a formação do tesouro público. Este custeia, entre outras coisas, a prestação de serviço público de educação, este que, dentre a maioria daqueles prestados pelo Estado

⁴BAUMOTTE, Ana Cláudia Trinteno et al. *Gerenciamento de Pessoas em Projetos*. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.p.10-22.

brasileiro, é alvo de críticas de todas as camadas da sociedade. Esta discrepância gera um sentimento de insatisfação da população como um todo, posto que nenhum dos interesses particulares tende a ser atendido em plenitude.

A Constituição do Brasil de 1988 não estabelece um conceito a respeito, preferindo apenas mencioná-lo genericamente. A exemplo, em seu artigo 37, IX, informa que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”⁵. Disto verifica-se a dificuldade na conceituação objetiva e inquestionável acerca deste termo tão cotidiano.

1.2. Eficiência, Eficácia e Efetividade

Apesar de serem usados com frequência, tais conceitos por vezes se confundem, tanto ao serem debatidos academicamente na graduação de Direito, quanto ao serem empregados no cotidiano do Serviço Público. A padronização de tais conceitos se mostra essencial à presente pesquisa, postos os princípios administrativos previstos no art. 37 da CRFB/88⁶ em justaposição com seus princípios decorrentes e com o Princípio da Supremacia do Interesse Público.

A Eficiência é tratada pela doutrina mais tradicional do Direito Administrativo como princípio constitucional desde 1998, após a publicação da Emenda Constitucional n.º 19. Esta acrescentou ao *caput* do art. 37 da CRFB/88⁷ o supracitado princípio, que, segundo a perene doutrina de José Carvalho Filho⁸, fora denominado “qualidade do serviço prestado” no projeto da citada Emenda.

O autor discorre acerca da intenção do legislador constitucional ao incluir tal princípio na Carta Constitucional, apontando como tal a concessão de direitos aos usuários dos serviços prestados pela Administração Pública ou por seus delegados e obrigar aos prestadores destes serviços a manutenção de uma qualidade razoável. A inserção deste princípio resulta do tradicional descontentamento da sociedade diante de sua dificuldade em lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos e a perene busca de sua melhoria.

⁵BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

⁶Ibid.

⁷Ibid.

⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 110.

Quando se procura a definição de “Eficiência” em fontes externas à academia jurídica, encontram-se outros significados que não envolvem diretamente tal conceito. O dicionário online Michaelis apresenta o seguinte significado:

e·fi·ci·ên·ci·a

1 Capacidade de produzir um efeito; efetividade, força.

2 Capacidade de realizar bem um trabalho ou desempenhar adequadamente uma função; aptidão, capacidade, competência.

3 Qualidade do que é passível de aplicação vantajosa; proveito, serventia, utilidade: Não concordo com a eficiência de leis tão antigas.

4 Atributo ou condição do que é produtivo; desempenho, produtividade, rendimento: Nada se compara à eficiência dessas máquinas importadas.⁹

É possível verificar no exemplo supra que tal conceito se mostra impreciso e sua inclusão na Constituição resultou em numerosas críticas no meio acadêmico. Verifica-se uma grande dificuldade em responder quando, e sob quais critérios, se pode dizer que a Administração Pública está sendo, ou não, eficiente.

Por outro lado, se afirma que de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ser a eficiência qualificada como princípio na Constituição. Sobre tal fato, Ivan Barbosa Rigolin dirá que “A inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional foi a atitude mais ineficiente da vida dos autores da ideia, nos últimos trinta anos”.¹⁰

O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência. O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional¹¹.

São diversos os aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade economicidade, qualidade, celeridade, presteza, desburocratização e flexibilização, como acentuam os estudiosos sobre o assunto¹². De nada adianta a menção a tal princípio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os

⁹DICIONÁRIO ONLINE MICHAELIS. *Eficiência* Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efici%C3%AAncia/>> Acesso em: 20 nov. 2021

¹⁰RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público nas reformas constitucionais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 26.

¹¹MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2005, p.41.

¹²RODRIGUES, Eduardo Azeredo, *O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 91-92.

direitos dos administrados, o que carece invariavelmente da regulamentação do art. 37 da Constituição Federal. A indefinição e a falta de regulamentação do citado princípio virtualmente inviabilizam sua implementação¹³:

Vale a pena observar, entretanto, que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. Tais objetivos é que ensejaram as recentes ideias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos (public management), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa.¹⁴

O conceito de eficiência não deve ser confundido com o de eficácia nem com o de efetividade. Segundo o entendimento apresentado por Carvalho Filho¹⁵, eficiência, ainda que se apresente um conceito não tão preciso, fatalmente remete ao modo pelo qual se desempenha a atividade administrativa. A ideia atine à conduta dos agentes públicos.

Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração, voltando-se para o aspecto tipicamente instrumental da prestação de serviço. Por fim, a efetividade se volta para a análise qualitativa dos resultados obtidos com as ações administrativas, priorizando, nesse ponto de vista, a positividade dos objetivos.

A meta da Administração é alcançar, simultaneamente, uma qualificação positiva dentro desses conceitos na prestação do serviço público. Todavia, é possível admitir a existência de condutas administrativas produzidas com eficiência, mas destituída de eficácia e efetividade, simultaneamente ou alternativamente. Poderia a conduta, ainda, não ser eficiente, mas, face à eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Seria até possível admitir que condutas eficientes e eficazes não alcançassem os resultados desejados, não fossem efetivas.

Há na doutrina quem defenda a necessidade de que a reforma da Administração seja constante e adequada às mudanças sociais, e não apenas um fato isolado em busca de

¹³Procura-se dizer aqui que a falta de critérios objetivos para a definição precisa de eficiência na legislação prejudica, se não inviabiliza, o controle da qualidade do serviço público pela população.

¹⁴CARVALHO FILHO, op. cit., p.114.

¹⁵Ibid. p. 115

impacto¹⁶. Se tal premissa ainda é verdadeira, mais importante a premência na mudança de postura e de consciência por parte dos administradores públicos se afigura a nós. Tal processo inegavelmente passa pela elevação dos padrões éticos observados no seio da sociedade.

Sem dúvida, eficiência guarda estreita aproximação com moralidade social. Em outra vertente, é imperioso não esquecer que a eficiência também guarda relação com outros princípios básicos da Administração, como é o caso dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade¹⁷.

Cabe registrar aqui que, dentre outros conceitos, a eficiência inspirou a confecção da Lei nº 13.655¹⁸, de 25.4.2018, que inclui vários dispositivos no Decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB)¹⁹, com o escopo de estabelecer regras para o regime de direito público. Face à importância do tema, o mesmo será tratado mais profundamente em subcapítulo à parte.

A burocracia, criada e mantida com o objetivo de evitar o retorno do patrimonialismo, é também um entrave para a eficiência na Administração. A edição da Lei nº 13.726, de 08.10.2018 se deu para atenuar esse aspecto, buscando desenvolver o processo de desburocratização do Estado.

Tal lei dispõe sobre a racionalização de atos e procedimentos administrativos na União e nos demais entes federativos, mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo incômodo seja superior ao risco de fraude.

De acordo com ela, passam a ser dispensadas as exigências de reconhecimento de firma - cabendo ao agente confrontar a assinatura com o documento de identidade, ou obter a assinatura do interessado presente; autenticação de cópia - quando o agente puder compará-la com o original; juntada de documento original - substituível por cópia autenticada; apresentação de certidão de nascimento - a ser substituída por documento de identidade, inclusive profissional, passaporte, título de eleitor e outros congêneres; apresentação de título de eleitor - salvo para votar ou registrar candidatura; e, apresentação de autorização com firma

¹⁶VALLE, Vanice Regina Lírio do. A Reforma Administrativa que ainda não veio: dever estatal de fomento à cidadania ativa e à governança. *Revista De Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 252, p. 119–140. mai. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v252.2009.7959>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

¹⁷BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, , 2012, p.276-306.

¹⁸BRASIL. *Lei nº 13.655*, de 25 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

¹⁹BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

reconhecida para viagem de menor - se presentes os pais ao momento do embarque (art. 3º, I a VI).

O mesmo diploma veda a exigência de prova concernente a fato já comprovado por outro documento (art. 3º, § 1º). Impossibilitado o interessado, sem culpa deste, de obter diretamente do órgão documento de regularidade, a prova deverá ser formalizada por declaração escrita e assinada, sob responsabilidade civil, penal e administrativa do signatário (art. 3º, § 2º).

Outra mudança trazida por esta lei foi a vedação a órgãos e entidades de quaisquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios exijam do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder, excetuando-se, com base no art. 3º, § 3º, da citada lei, a certidão de antecedentes criminais, informações sobre pessoa jurídica e outras expressamente previstas em lei específica.

Cabe registrar que essa lei instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação como símbolo do reconhecimento de programas e práticas que mitiguem a burocracia desnecessária e permitam melhor atendimento ao usuário (art. 7º). Tudo isso se põe em consonância com o princípio de eficiência, consagrado no art. 37, *caput*, da CRFB/88²⁰, constituindo, portanto, dever jurídico imputado à Administração Pública.

1.3. O Controle na Administração Pública

O controle do Estado pode ser exercido através de duas formas distintas, que merecem ser desde logo diferenciadas. De um lado o controle administrativo e, por outro lado, tem-se o controle político, que tem que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Esse tipo de controle tem origem na teoria da separação de poderes, preconizada por Locke e Montesquieu nos séculos XVII e XVIII. Este último, em sua obra *O espírito das leis*, sustentava que era necessário que um Poder detivesse o outro e que todos deveriam atuar harmonicamente.

Ainda que o poder soberano seja uno e indivisível, suas funções devem ser separadas em legislação, execução e jurisdição, cada uma delas exercidas por um órgão próprio para tal,

²⁰BRASIL, op. cit., nota 5.

quais sejam, respectivamente, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário²¹. É nesse sentido que dispõe o art. 2º da CRFB/88²²: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A tradução do controle político do Estado exercido entre os Poderes é identificada em diversas hipóteses. O controle exercido pelo Executivo sobre o Legislativo se dá através do veto aos projetos oriundos desse Poder (art. 66, § 1º, CRFB/88²³). O Legislativo, a seu turno, controla o Executivo através da tomada de contas do Presidente da República pela Câmara dos Deputados em caso de não apresentação pelo mesmo no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (art. 51, inciso II, CRFB/88²⁴).

O Judiciário controla ambos por meio do controle de legalidade de seus atos. Todavia, apesar disso, é o Chefe do Executivo que, exercendo controle político sobre o Judiciário, nomeia os integrantes dos mais altos Tribunais do país (art. 101, parágrafo único; art. 104, parágrafo único; art. 107, CRFB/88²⁵ etc.).

O Legislativo também controla o Judiciário, como é o caso do controle financeiro e orçamentário (art. 70, CRFB/88²⁶). Essas hipóteses demonstram o caráter que tem o controle político: seu objetivo é a preservação e o equilíbrio das instituições democráticas do país. O controle político é estudado basicamente no Direito Constitucional.

Por outro lado, no controle administrativo não se procede nenhuma medida para estabilizar poderes políticos, mas, ao contrário, se pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa. Enquanto o controle político se relaciona com as instituições políticas, o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas.

Tal controle se consuma de vários modos, sendo possível exemplificá-lo com a fiscalização financeira das pessoas da Administração Direta e Indireta, com o controle administrativo de legalidade de atos administrativos, com a fundamentação da conveniência e oportunidade de condutas administrativas, etc. Todos os mecanismos de controle neste caso são empregados com vistas à função, aos órgãos e aos agentes administrativos. Afinal, se a Administração tem vários fins, um deles, e dos mais importantes, é de controle de sua própria atividade.

Em algumas situações, todavia, o poder administrativo se entrelaça com o poder

²¹PAUPÉRIO, Arthur Machado, *Teoria geral do Estado*. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 242.

²²BRASIL, op. cit., nota 5.

²³Ibid.

²⁴Ibid.

²⁵Ibid.

²⁶Ibid.

político, o que não exclui o controle dos entes públicos, por sua natureza de instrumento democrático do Estado de Direito. Não obstante, é conhecida a prática de alguns governantes de tentar transferir as irregularidades de sua responsabilidade para os sucessores, buscando eximir-se de eventual punição.

Para esse controle, não é lícito imputar ilegalidades precedentes aos governantes sucessores, já que “o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado pelo STF, inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos”²⁷. Cumpre lembrar o passado e aplicar com rigor as devidas sanções aos responsáveis pelas práticas ilícitas.

O controle administrativo da Administração Pública se fundamenta em dois pilares de sustentação, quais sejam os princípios da legalidade e das políticas administrativas. O primeiro deles é reconhecidamente o mais importante em termos de função administrativa. Partindo-se da premissa de que esta função se desenvolve submissamente à lei e que os cidadãos, enquanto envergam a função de agentes públicos, não possuem a mesma vontade livre que lhes caracteriza quando exercem relações na condição de particulares²⁸.

Não é difícil perceber que tudo quanto se processe no âmbito da Administração Pública há de estar adstrito ao que a lei determina. Bem anota Seabra Fagundes que administrar é aplicar a lei *ex officio*,²⁹ de modo que, com muito maior razão, será necessário que se possa ter à mão instrumentos eficientes para controlar a legalidade das condutas administrativas.

O segundo princípio trata sobre o poder que tem a Administração de estabelecer suas diretrizes, suas metas, suas prioridades e seu planejamento para que a atividade administrativa seja desempenhada de forma mais eficiente, eficaz e efetiva possível. Não se pode perder de vista que o único alvo da atividade administrativa não pode ser outro que o atendimento ao interesse público, e, sendo assim, é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, em sede de legalidade e no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados na gestão de recursos da coletividade.

O controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder. Quanto a esse conceito, cabem ser

²⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AC n° 2.614*. Relator: Min. LUIZ FUX. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9449991>>. Acesso em: 24 jan 2022.

²⁸LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 4. ed. Imprensa: Porto Alegre, Sulina, 1964. p. 21.

²⁹FAGUNDES, Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 4-5.

ressaltados alguns elementos.

Quando se faz referência a um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos, se deseja realçar o fato de que há formas jurídicas de controle, como é o caso do controle judicial dos atos da Administração, e formas administrativas, como é, por exemplo, o pedido de certa comunidade à Prefeitura para a restauração de uma praça pública. A fiscalização e a revisão são os elementos básicos do controle.

A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração.³⁰

Revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham violado normas legais, seja em decorrência da necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo.

A abrangência do controle é bem ampla e alcança toda a atividade administrativa, alcançando assim todas as esferas de Poder, vale dizer, todos os Poderes da República. Sabe-se que em todos eles há serviços administrativos, ainda que, em alguns casos, sejam serviços de apoio, e, por isso mesmo, o controle se exerce sobre todos os órgãos e agentes de caráter administrativo em todos esses Poderes.

Bom exemplo é o dos atos administrativos. Praticam-se atos administrativos no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, e sobre todos eles será possível exercer o controle. O mesmo se dá em relação à gestão dos recursos públicos: assim como essa gestão se dá em todos os Poderes, é em todos eles que se exercerá o controle dessa gestão.

Sensível à necessidade de ser exercido maior controle ainda sobre os órgãos administrativos, o Constituinte, através da EC nº 45/2004³¹, que implantou a Reforma do Judiciário, introduziu no texto constitucional dispositivos em que foram criados o Conselho Nacional de Justiça (art. 103B) e o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A).

A esses conselhos competem o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário e do Ministério Público e a função de zelar pela observância dos princípios administrativos insculpidos no art. 37, da CRFB/88³², inclusive quanto à legalidade dos atos de suas administrações.

A função de controle tem intrínseca relação com o instituto da garantia jurídica. De fato, embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, não é ela livre para

³⁰DI PIETRO, op. cit., 2020, p. 417.

³¹BRASIL, op. cit., nota 5.

³²Ibid.

fazê-lo. Deve atuar sempre conforme os padrões fixados na lei e buscar, a toda a força, o interesse da coletividade.

Sendo assim, os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas. Esse é que constitui o seu objetivo. É exatamente através do controle que os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas, e por essa razão essa possibilidade espelha, sem a menor dúvida, uma garantia para ambos.³³

Atualmente os estudiosos têm tratado o controle dentro do campo da *accountability* pública no âmbito da ciência política, expressão que indica a análise de aspectos fundamentais da Administração, como a gestão de recursos públicos, o exercício de atribuições públicas e a condução de instituições estatais, públicas ou privadas.

Recorre-se, pois, a um campo mais amplo e efetivo do controle. Dois são os fundamentos do sistema: de um lado, o evidente destaque do Estado na regulação da vida pública e privada e, de outro, a emergência da democracia, modelo mais justo e popular de governo.³⁴

A natureza jurídica do controle é a de princípio fundamental da Administração Pública. O Decreto-lei nº 200/1967 – o estatuto da reforma administrativa federal – relacionou cinco princípios fundamentais aos quais deverá estar atrelada a Administração: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle, em conformidade com o constante no Art. 6º, I a V do citado Decreto-lei³⁵.

Inserido entre os princípios fundamentais, o aludido diploma legal pretendeu considerar o controle como indispensável à execução das atividades administrativas do Estado, chegando mesmo a registrar que deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, conforme o art. 13 do citado Decreto-lei³⁶.

Significa que o controle, como princípio fundamental, com caráter de indispensabilidade, não pode ser recusado por nenhum órgão administrativo. O espírito da lei é inverso, isto é, serve para estimular órgãos e agentes a desenvolverem métodos cada vez mais eficientes para um melhor controle da Administração.

O princípio, conquanto esteja previsto em legislação federal, deve ser observado por

³³GASPARINI, Diógenes, *Direito administrativo*. 17.ed. São Paulo: Saraiva Jur., 2014, p. 546.

³⁴WILLEMANN, Mariana Montebello, “*Accountability*” democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 42.

³⁵BRASIL. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

³⁶Ibid.

todas as demais entidades federativas independentemente de lei, porque a gestão de interesses alheios, como é o caso da Administração, implica naturalmente a prestação de contas de ações e resultados aos titulares dos mesmos interesses, no caso a coletividade.

Passando a tratar acerca do favorecimento da participação do particular no controle social da Administração Pública, transcreve-se o constante no artigo 29 da LINDB³⁷ e em seu §1º:

Art.29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º. A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

Além de permitir a realização de consulta pública, o dispositivo supra ainda exige que as manifestações dos interessados sejam levadas em consideração pelo órgão que fez a consulta. Cabe registrar que o dispositivo exige motivação quanto à aceitação ou rejeição das sugestões apresentadas em relação ao projeto de ato normativo³⁸.

Atualmente as normas jurídicas, tanto constitucionais como legais, têm contemplado a possibilidade de ser exercido controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade. É o que se configura como controle social, assim denominado justamente por ser uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais.

Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder. Cabe ressaltar que, no entanto, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelando ainda incipiente, já se vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de avaliação para a criação, o desempenho e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.

Em relação à função legislativa, é tradicional o instrumento da iniciativa popular (art. 61, § 2º, CRFB/88³⁹), muito embora não seja empregado com a frequência proporcional à quantidade de propostas legislativas exigidas pelas inúmeras demandas sociais. A ampliação do controle social, entretanto, tem incidido de forma mais expressiva sobre a função

³⁷BRASIL, op. cit., nota 5.

³⁸DI PIETRO, op. cit., 2020, p. 216-217.

³⁹BRASIL, op. cit., nota 5.

administrativa, ou seja, sobre o Estado- Administração. A Constituição prevê, por exemplo, a edição de lei que regule as formas de participação do usuário na administração direta e indireta, conforme art. 37, § 3º. A Lei nº 13.460/2017 passou a regular as formas de participação.

O mesmo sucede em relação às ações e serviços de saúde, cujo sistema deve admitir a participação da comunidade (art. 198, III, CRFB/88⁴⁰), o que foi regulamentado pela Lei nº 8.142, de 28.12.1990. A participação social é também prevista no sistema da seguridade social, ao qual se deve conferir caráter democrático e cogestão entre Administração e administrados (art. 194, VII, CRFB/88⁴¹), com regulamentação pela Lei nº 8.212/1991 (Lei da Seguridade Social).

Em sede infraconstitucional, a legislação também tem voltado suas atenções para o controle social. À guisa de exemplo, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) inclui, dentre os objetivos da política urbana, a gestão democrática com a participação das comunidades na formulação, execução e acompanhamento dos planos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II).

A Lei nº 11.445/2007 expressa, como princípio, o controle social (art. 2º, X), que define como sendo os mecanismos que garantem à sociedade informações e participação na formulação, planejamento e avaliação dos serviços de saneamento básico (art. 3º, IV). A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo federal, admite, em situações de interesse geral, a consulta pública (art. 31) e a audiência pública (art. 32), instrumentos relevantes de controle social e participação comunitária nas atividades da Administração.

Por último, a Lei nº 12.587/2012 previu a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através de órgãos colegiados constituídos de representantes do governo, da sociedade e dos operadores dos serviços; ouvidorias; audiências e consultas públicas, e; procedimentos sistemáticos de comunicação, avaliação e prestação de contas (art. 15).

A efetivação do controle social pode ocorrer basicamente de duas formas. De um lado, o controle natural, executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que as integram, quer por meio de entidades representativas, como associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor. De outro, o controle institucional, exercido por entidades e órgãos do Poder Público instituídos para a defesa de interesses gerais da coletividade, como é o caso do Ministério Público, dos Procons, da Defensoria Pública, dos órgãos de ouvidoria e outros do gênero.

⁴⁰Ibid.

⁴¹Ibid.

Os exemplos significativos acima mencionados demonstram o processo de evolução do controle social, como meio democrático de participação da sociedade na gestão do interesse público. Trata-se, com efeito, de um processo, em que cada etapa representa um fator de ampliação desse tipo de controle. Urge, entretanto, que o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo a cogestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais⁴².

A propósito, vale lembrar que, em razão do intenso debate produzido, o STF decidiu no sentido da legitimidade do compartilhamento de dados bancários e fiscais do contribuinte entre, a Receita Federal e outros órgãos de controle financeiro, como a Unidade de Inteligência Financeira (UIF, que substituiu o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF), e o Ministério Público, para apuração da eventual prática de ilícitos penais. Entendeu-se que, embora consagrada a proteção à intimidade e à vida privada (art. 5º, X, CRFB/88⁴³), bem como à inviolabilidade de dados (art. 5º, XII, CRFB/88⁴⁴), tais garantias não são absolutas e, por isso, não podem servir de escudo para a prática de atividades criminosas.

Nessa toada, tem se consolidado como uma resposta aos escândalos internacionais de corrupção o que vem se intitulando a “Era da Integridade”, vivenciada no Brasil tal qual em diversos outros países. De modo a fornecer um melhor combate à corrupção, o país vem adaptando e implementando modelos estrangeiros de integridade, que vem se incorporando cada vez mais intimamente à realidade das instituições privadas e públicas.

Em âmbito internacional foram editadas as normas da Organização Internacional de Normalização (Padronização) ou *International Organization for Standardization*, em destaque a ISO 19.600 que trata do Sistema de Gestão de Compliance e a ISO 37.001 que aborda o Sistema de Gestão Antissuborno⁴⁵.

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), a transparência é a melhor arma contra a corrupção, posto tratar-se de importante mecanismo para viabilizar o controle administrativo do Governo e estimular os gestores públicos a agir com responsabilidade. Para se alcançar tal objetivo se faz necessário o investimento em programas de integridade, de combate à corrupção e ao suborno, bem como exigir uma mudança comportamental do Poder

⁴²MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 247-255.

⁴³BRASIL, op. cit., nota 5.

⁴⁴Ibid.

⁴⁵MOTTA, op. cit., p. 256

Público, prioritariamente.

Nesse sentido, com amparo na CRFB⁴⁶/88, se deve investir na aplicação das normas já existentes, na criação de normas rígidas e na implantação de sistemas de gestão que exteriorizam a transparência necessária para a boa governança pública, de modo a mitigar e, até mesmo, evitar os atos de corrupção e de má gestão.⁴⁷

1.4. Programa de Integridade - Conceitos

Faz-se necessária uma breve definição de certos conceitos a serem abordados no decorrer da presente pesquisa. Começa-se por definir que a Gestão de *Compliance* é responsável por monitorar os atos normativos atinentes à Política de Integridade. Tais atos se realizam objetivando a defesa da ética corporativa e a manutenção de uma administração transparente de recursos públicos.

O “*Compliance*”, do verbo Inglês “*to comply*”, se define como “estar de acordo” ou “estar em conformidade”⁴⁸. Traduz-se no efetivo cumprimento de leis e normas. Com a inserção da “Integridade”, seu conceito se expande e passa a estabelecer uma cultura de boas práticas administrativas, alcançando a ética corporativa. Daí a importância de se ter este programa atrelado à perspectiva da governança corporativa.

Já “Integridade” se define como meio efetivo de, no ambiente corporativo, combater à corrupção, às fraudes e demais vilipêndios à Administração Pública. A Integridade se sustenta em três pilares para alcançar seu objetivo, quais sejam: a prevenção, a detecção e a correção.

Para seu funcionamento efetivo faz-se necessário o amplo comprometimento dos gestores, a comunicação efetiva e eficaz, a transparência, a instrução dos servidores públicos, a padronização e aplicação de processos de apuração e a manutenção de políticas contínuas de boas práticas.

O *compliance* no âmbito empresarial teve sua origem nos Estados Unidos, em instituições financeiras entre os anos de 1913 e 1929. Todavia, o conceito não está adstrito a Bancos e Seguradoras. Ao contrário, e principalmente no atual cenário mundial, a prática é aplicada a todos os ramos empresariais, com o objetivo de conformidade total dos indivíduos e de pessoas jurídicas, de forma coletiva, no que tange à ética e a qualidade, tanto em níveis

⁴⁶BRASIL, op. cit., nota 5.

⁴⁷CARNEIRO, Claudio; MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César (org.). *Transparência Pública: o estado da arte*. Rio de Janeiro: University Institute Editora, 2020. [Ebook].

⁴⁸GIOVANNI, Wagner. *Compliance, a excelência na prática*. São Paulo: LEC, 2014, p.20.

nacionais quanto internacionais⁴⁹.

O assunto tem ganhado cada vez mais importância no âmbito nacional, tendo em vista que empresas que cometerem qualquer ato contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e que enquadrem-se na lei nº12.846/2013⁵⁰, poderão ter suas sanções reduzidas se tiverem, e conseguirem comprovar a existência de tais, programas de *compliance* efetivos. Assim dispunha os artigos art. 18, V e art. 37, IV do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015⁵¹:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

IV - a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV⁵².

Atualmente, após a publicação do Decreto nº 11.129 de julho de 2022⁵³, que substituiu o supracitado Decreto nº 8.420, o tratamento dado aos programas de integridade implementados diante da definição do valor da multa e nos acordos de leniência passou a ser dado conforme os seguintes dispositivos:

Art. 23. Do resultado da soma dos fatores previstos no art. 22 serão subtraídos os valores correspondentes aos seguintes percentuais da base de cálculo:

(...)

V - até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V.

Parágrafo único. Somente poderão ser atribuídos os percentuais máximos, quando observadas as seguintes condições:

(...)

⁴⁹SANTOS, Renato Almeida dos et al. *Compliance e liderança: a susceptibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações*. *Einstein* (São Paulo) v. 10 n.º1, São Paulo. 01 mar. 2012. Disponível em: <<https://journal.einstein.br/pt-br/article/compliance-e-lideranca-a-suscetibilidade-dos-lideres-ao-risco-de-corrupcao-nas-organizacoes/>>. Acesso em: 08 mar. 2022.

⁵⁰BRASIL. *Lei nº 12.846*, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵¹BRASIL. *Decreto nº 8.420*, de 18 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm> Acesso em 10 fev. 2022.

⁵²Ibid.

⁵³BRASIL. *Decreto nº 11.129*, de 11 de julho de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70> Acesso em: 20 ago. 2022.

III - na hipótese prevista no inciso V do caput, quando o plano de integridade for anterior à prática do ato lesivo.

(...)

Art. 45. O acordo de leniência conterà, entre outras disposições, cláusulas que versem sobre:

(...)

IV - a adoção, a aplicação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo V, bem como o prazo e as condições de monitoramento;⁵⁴.

O Direito brasileiro seguindo modelos bem sucedidos como, por exemplo, o americano e o inglês, vêm editando diversos diplomas. O rol de normas não é exaustivo, pois dispositivos de outros diplomas também devem ser invocados para compor todo o ordenamento pertinente à matéria⁵⁵.

Nesse contexto, também foram editados os seguintes diplomas: Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994)⁵⁶; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)⁵⁷; Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011⁵⁸, chamada Lei do Acesso à Informação; Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013⁵⁹, chamada Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013⁶⁰, intitulada Lei Anticorrupção, com seu respectivo Decreto regulamentador de nº 8.420 de 18 de março de 2015⁶¹ - revogado pelo Decreto nº 11.129 de 11 de julho de 2022⁶²; e Decreto nº 8.793 de 29 de junho de 2016⁶³ que institui a Política Nacional de Inteligência.

O *Compliance* e a Política de Integridade são temas que não se esgotam, requerendo um aprendizado contínuo na interminável luta pelo enraizamento da ética na gestão pública. Ele se tornou ferramenta de extrema importância para instituições estatais e privadas, prezando pelo cumprimento das normas em suas ações e lisura na conduta de seus

⁵⁴Ibid.

⁵⁵ CARNEIRO, Cláudio. Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil. *Revista De Direito Da Faculdade Guanambi*, Bahia: UniFG, v. 3, n. 1. julho-dezembro 2016. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871/7602>> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁶BRASIL. *Decreto nº 1.171*, de 22 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁷BRASIL. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁸BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁵⁹BRASIL. *Lei nº 12.813*, de 16 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁶⁰BRASIL, op. cit., nota 50.

⁶¹BRASIL, op. cit., nota 51.

⁶²BRASIL, op. cit., nota 53.

⁶³BRASIL. *Decreto nº 8.793*, de 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

colaboradores.

Tais surgiram como resposta aos grandes escândalos de corrupção que correram as mídias internacionais e pela facilidade de acesso à informação pela população mundial. Essas condições concorreram para que diversas normativas internacionais fossem desenvolvidas, entre as quais as normas da *International Standardization Organization*⁶⁴(ISO).

Essas normas, cujo objetivo é estabelecer uma padronização internacional de processos e procedimentos, foram difundidas para vários países, nascendo então, os chamados Sistemas de Gestão de Compliance e Antissuborno, que visam buscar a implantação e propagação de uma Cultura sustentável de Integridade.

A implementação deste programa viabiliza um controle social mais efetivo dos atos administrativos, e a decorrente mitigação dos casos de corrupção e suborno. Tal dar-se-á por meio da implementação de seus pilares e de suas ferramentas de gestão, transitando desde uma estrutura adequada de Governança até a implantação de códigos e preceitos de ética para todos os *stakeholders*⁶⁵, passando pelo gerenciamento de riscos.

A vulnerabilidade da relação público-privada decorrente da estagnação dos métodos de controle permitiu que se desenvolvessem grandes esquemas fraudulentos. A busca da modificação efetiva do modelo atual tornou-se preponderante. A implantação de rotinas e procedimentos que permitam educar os agentes públicos e controlar os procedimentos internos da Organização fazem-se cada vez mais necessárias:

A certificação acreditada ISO 37001 é um instrumento confiável para contribuir à demonstração da efetividade dos Programas de Integridade requeridos nas legislações subnacionais, pois ocorre dentro de um ambiente onde os OACs são avaliados pelo INMETRO. A inclusão da obrigação de uma certificação acreditada ISO 37001 como evidência da avaliação independente da estrutura de um Programa de Integridade não reduz qualquer prerrogativa do Poder Público, no que tange em especial, aos poderes de regulação, fiscalização e de punição, pois o OAC não representa polícia administrativa. Isto significa que o Poder Público (por exemplo, o gestor do contrato) pode reconhecer o certificado acreditado ISO 37001 como garantia técnica mínima de que o Programa de Integridade foi avaliado no escopo de uma norma técnica de Sistema de Gestão Antissuborno, sendo seus pilares auditados periodicamente dentro de um modelo de avaliação da conformidade conhecido e confiável, desta forma, conferindo mais tranquilidade e transparência a todos os atores. No entanto, caso julgue oportuno, pode realizar verificações completas ou complementares que julgar cabíveis.⁶⁶

⁶⁴MOTTA, op. cit., p.247-256.

⁶⁵*Stakeholders* são pessoas que têm interesse na gestão de empresas ou na gestão de projetos, tendo ou não feito investimentos neles. Neste trabalho o termo é usado em referência a todos os interessados no processo de controle administrativo dos atos dos Poderes Públicos.

⁶⁶CARNEIRO, Claudio; CARVALHO, Jefferson. *Programa de Integridade em compras públicas: Certificação ISSO 37001 e contribuição a efetividade*. Rio de Janeiro: University Institute, 2020. [E-Book].

No quesito transparência, o governo federal editou o Decreto nº 9.690⁶⁷, de 23 de janeiro de 2019, alterando a lei de acesso à informação. Nesse sentido tem-se a transparência ativa, que se refere às informações que devem estar obrigatoriamente divulgadas na internet e a transparência passiva, que trata das informações que devem ser disponibilizadas quando solicitadas pelos cidadãos.

Sobre a transparência ativa, a lei determina quais informações da organização devem estar disponibilizadas na internet, como, por exemplo, execuções orçamentárias e licitações realizadas. Por outro lado, se alguém quiser saber informações sobre a merenda escolar da escola de seu filho e essa informação não esteja no portal da transparência, é possível entrar em contato com o Serviço de Informações ao Cidadão (eletrônico ou presencial) e solicitar as informações sobre os dados desejados.

Vale dizer, ainda, que toda Organização (expressão utilizada nas normas da ISO), ao pretender atingir os seus objetivos, se depara com “eventos”, isto é, incidentes ou situações criadas através de fontes internas ou externas, que podem ter impacto negativo, positivo ou ambos.

Os eventos que produzem impacto negativo acarretam risco, um evento capaz de gerar danos a organização. Moeller⁶⁸ e Segal⁶⁹ afirmam que uma técnica utilizada para a identificação rápida do risco é o debate, isto é, juntar equipes de vários níveis ou unidades da instituição para identificá-los e solucioná-los⁷⁰.

Ao se falar de integridade cumpre interpretar as leis no amplo contexto de constitucionalidade, usando a hermenêutica constitucional através do método sistemático. Neste exercício interpretativo deve prevalecer o conteúdo sobre a forma, os fins a que se destinam e o ideal a ser alcançado, analisando-se a CRFB/88⁷¹ de modo a harmonizar sinergicamente os institutos constitucionais.

Quanto à finalidade da Constituição, a previsão de políticas públicas e sociais apresentam-se como normas de eficácia limitada programática, vinculando-se aos direitos de segunda geração e exigindo uma atuação eficaz e direta da Administração Pública e das empresas privadas ao oportunizar o acesso a serviços e informações aos cidadãos, como

⁶⁷BRASIL. *Decreto nº 9.690*, de 23 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁶⁸MOELLER, R. R. COSO. *Enterprise Risk Management: establishing effective governance, risk, and compliance processes*. 2.ed. Hoboken: Wiley corporate F&A, 2011, p. 35.

⁶⁹SEGAL, Sim. *Corporate Value of Enterprise Risk Management: the next step in business management*. Wiley Corporate F&A, 201, p. 59.

⁷⁰CARNEIRO, Claudio; SANTOS JUNIOR, Milton de Castro. *Compliance e Boa Governança (Pública e Privada)*. Belo Horizonte: Juruá, 2018, p. 97.

⁷¹BRASIL, op. cit., nota 5.

ferramenta de controle da prestação de contas do governo e da participação democrática.

Posto isto, a efetividade constitucional viabiliza a mitigação da ocorrência de eventuais arbitrariedades pelo gestor público, outorgando às diretrizes internalizadas pelos ordenamentos que formam esse microssistema anticorrupção a finalidade de estabelecer um controle interno imbuído da boa governança.

Dessa forma, visando buscar essa efetividade a que se refere e alcançar, de fato, um sistema íntegro de gerenciamento que reflita na Boa Governança e na observância do movimento constitucional atual, surgiram uma série de normas infraconstitucionais inspiradas em modelos estrangeiros.

Todavia, de nada adianta a existência de leis inspiradas nos modelos mais rígidos do mundo se não houver uma real mudança cultural dos envolvidos, seja na esfera pública ou privada. A Administração Pública, especialmente a Direta, deve estar comprometida com o pioneirismo quando da implementação dos referidos sistemas, bem como deve engendrar todos os esforços possíveis para compor sua estrutura operacional o melhor possível.

Tal se faz necessário, pois, para se ter o tipo penal relativo à corrupção, é imprescindível a participação de um agente público. Corroborando tal sentido o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Portaria nº 57/19⁷², alterou a Portaria nº 1.089/18⁷³, que regulamentou os Programas de Integridade do Governo Federal e concedeu novo prazo para criação de programas anticorrupção nos órgãos federais.

Nesta toada, é louvável a atuação deste mesmo órgão na regulamentação de procedimentos relativos ao acesso e tratamento de documentos e informações eletrônicos, por meio da Portaria nº 1.335/2018⁷⁴, como o estabelecimento de procedimentos para acesso e utilização do Portal do Observatório da Despesa Pública, evidenciando a regulamentação e o estabelecimento em conjunto com as ferramentas de otimização para uma maior transparência e efetividade, pilares de uma boa governança.

Em linhas gerais, o objetivo final das normas de *Compliance* é focar no resultado a ser atingido, ou seja, evitar os riscos decorrentes do cometimento de condutas pessoais ou organizacionais consideradas ilícitas, ou incoerentes com os princípios, missões, visão ou objetivos de cada empresa observando as suas particularidades e o seu segmento de

⁷²BRASIL. CGU. *Portaria nº 57*, de 04 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45186>>. Acesso em: 26 set 2022.

⁷³BRASIL. CGU. *Portaria nº 1.089*, de 25 de abril de 2018. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45186>>. Acesso em: 26 set 2022.

⁷⁴BRASIL. CGU. *Portaria nº 1.335*, de 21 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/15957944/do1-2018-05-25-portaria-n-1-335-de-21-de-maio-de-2018-15957940>. Acesso em: 26 set 2022.

mercado⁷⁵.

⁷⁵CARNEIRO, Claudio; MOTTA FILHO, Humberto Eustáquio C. *Compliance: O Estado da Arte: Regulações, práticas, experiências e propostas para o avanço da cultura da integridade no Brasil e no mundo*. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 22-45.

2. O INTERESSE E A APLICABILIDADE DA POLÍTICA DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA DISCUSSÃO PAUTADA NOS PRINCÍPIOS E NORMAS CONSTITUCIONAIS

Toda mudança no cotidiano processual de qualquer organização gera empenho de recursos e possíveis conflitos com elementos externos à inovação. Tal máxima se aplica também à Administração Pública. Neste capítulo buscar-se-á definir se a implementação da metodologia atinente ao programa de integridade e *compliance* no poder executivo estadual atende ao Interesse Público e se é viável.

Para tanto, discorrer-se-á num primeiro momento sobre o interesse da Administração em implementar essa nova metodologia de controle interno. Em seguida, apontar-se-á os obstáculos constitucionais arguidos na doutrina e na jurisprudência. Por fim, buscar-se-á definir se a implementação de tal mudança é possível e viável, sob um aspecto teórico, segundo os princípios e normas administrativo-constitucionais.

2.1. Interesse Público na implementação de Programas de Integridade

O patrimonialismo constitui um sistema de dominação frequente da dominação tradicional. Sua estrutura organizacional revela que o exercício do poder é efetuado por uma autoridade senhorial, legitimada pela tradição, cujas principais características repousam no poder individual do governante, amparado aparato administrativo pessoalizado. Trata-se de uma dominação de recursos públicos incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

O modelo burocrático surgiu como reação ao patrimonialismo, ao nepotismo e à corrupção típicas do período pré-democrático. Tal modelo foi introduzido no Brasil durante o governo de Getúlio Vargas como solução ao patrimonialismo histórico vivenciado até então. Quanto ao tema, com objetivo de contextualizar a implementação do modelo burocrático, transcreve-se o excerto a seguir:

A atenção dos analistas brasileiros sempre foi mais dirigida para o lado estatal da burocracia, que, de fato, possui um poder político indiscutível. Mas só compreenderemos a natureza da Sociedade Capitalista e do Estado Burocrático que estão se formando nos anos 30 se considerarmos também a emergência da nova classe média de administradores de nível médio e de profissionais liberais de todos os tipos – e não apenas dos tradicionais advogados e médicos. Enquanto no setor público Getúlio Vargas realizava, nos anos 30, a reforma burocrática, a *civil service reform*, que na França, Inglaterra e Alemanha, acontecera na segunda metade do século anterior, e nos Estados Unidos, na primeira década deste século, no setor privado o surgimento de grandes organizações empresariais públicas e privadas promovia o surgimento de uma burocracia moderna, voltada para a produção⁷⁶.

Vale dizer que a Administração Pública ao buscar adotar o modelo burocrático apenas tomou como base a sua superioridade em relação ao modelo patrimonialista anterior. Contudo, no que se refere à eficiência, este acabou não se mostrando ideal para um Estado em pleno desenvolvimento econômica-social.

Nesse contexto, a corrupção representa um retrocesso às ideias que imperavam no patrimonialismo e, conseqüentemente, se apresenta como um dos elementos mais perigosos para a democracia, e talvez o principal motivo da perda de credibilidade no Poder Público. Este, na condição de ficção jurídica, carece da crença de seu povo para permanecer existindo nos moldes democráticos. Sobre o tema, cabe recorrer à doutrina clássica para definir o que é o Estado:

É mais do que consentimento ou concórdia, é uma real Unidade de todos, em uma mesma Pessoa, operada por Convenção de cada homem com cada homem, de tal maneira que cada um deveria dizer para cada um, eu autorizo e abro mão de meu Direito a me Governar, para este Homem, ou para esta Assembléia de homens, na condição de que você abra mão de seu Direito para ele, e Autorize todas suas ações da mesma forma. Isto feito, a Multidão assim unida em uma Pessoa, é chamada do ESTADO [ou REPÚBLICA, COMMON-WEALTH], em latim CIVITAS. Essa é a geração do grande LEVIATHAN, ou melhor (para falar com maior reverencia) deste Deus Mortal, a quem devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. [...] E nele consiste a Essência do Estado [Common-wealth]; o mesmo sendo (para defini-lo) Uma Pessoa, nos atos da qual a grande Multidão, por Convenções mútuas um com o outro, fez de cada um deles o Autor, com o objetivo de poder usar a força e recursos de todos, de forma que ele achar adequada, para garantir sua Paz e sua Defesa Comum.⁷⁷

⁷⁶BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do Estado patrimonial ao gerencial*. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/35881962/Do_Estado_patrimonial_ao_gerencial.-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1646491905&Signature=GglOsYGS6YeEVrMeNJelrme9sLOZ6llt~8AM6703ek9YZ-XyQwBhzJ~FS5Q9~QYZxdekYxZlxQfzjd5sV4G3Hn7pHUqQxnXILS81sClTYGJMV8uULH0hxx5OdkTjiw48QM~l5DRP3nzQtPyBcJh2hKI25Ykx~2nfYKOXdVIFpYOYx9~sX5LkhvWXpvjD5QWZrkSJCltz9jntvO-wgUVHVAM7VfB0TrQE31ou2WsouAPdfIXJUYaeOnBXU4z6MaffVnTeXHix2nyx4YVch~QiBHG~2SUnwT TyAoyZwG4zKEugYg20awGqoWemQiaXlwEw-3r36UOvae2OWIZRqf7ww__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁷⁷WEBER apud DELUCHEY, Jean-François Yves. O Estado como metadispositivo. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, n. 53, p. 115-146, jul/dez 2018. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/949/528>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

Ao longo de décadas presenciaram-se escândalos nos governos de diversos países. Sua existência fere intensamente o conceito de Estado em diversos níveis de profundidade. Em todos eles o desvio de recursos públicos esteve fortemente presente. O combate a esse problema fez com que diversos países passassem a se preocupar com aspectos relacionados à governança. Nesse contexto, várias organizações internacionais entraram em cena com o objetivo de promover a Boa Governança, como por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)⁷⁸.

No Brasil, o interesse pelo tema iniciou-se com mais intensidade no setor privado. Contudo, percebeu-se que o interesse pela Governança Corporativa tinha que partir do próprio setor público, onde foram detectados diversas ocorrências de desvio de recursos públicos. Dessa forma, tanto no setor público quanto no privado, surgiram iniciativas de melhoria da governança.

A ideia de governança pública originou-se da governança corporativa (*corporate governance*). Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a governança corporativa é definida como o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu Conselho de Administração, seus acionistas e outras partes interessadas⁷⁹.

Em outras palavras, é um conjunto de práticas que têm por objetivo regular a administração e o controle das instituições. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Governança Corporativa como “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”⁸⁰.

Conclui o IBCG que 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”⁸¹.

A legislação brasileira trouxe como um de seus pilares, normas sobre a Boa

⁷⁸ SALLES, Fernanda Cimini. A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte: UFMG, v. 11, n. 2, p. 99-125, ago. 2016. Disponível em: < <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/478/317>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁷⁹OCDE. *Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade Pública*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>> Acesso em: 22 fev. 2022.

⁸⁰BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Governança Corporativa*. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>>. Acesso em: 24 fev. 2022

⁸¹Ibid.

Governança por parte da Administração Pública em todas as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal). Como já visto, a expressão Governança deriva do termo Governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque que lhe é dado.

Entende-se “Boa Governança” como a observância das normas de boa conduta para a Administração Pública, bem como o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar o país em questão dentro de uma política ética e de combate à corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas.

Entre as principais características para se alcançar tal ideia se pode citar, como exemplo, o respeito a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas. A sua implementação envolve o uso de um conjunto de mecanismos práticos de controle, afetos à liderança, estratégia e informação, para executar quatro etapas: a) identificar as questões sensíveis; b) tratar os dados (informações) obtidos; c) redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes; d) monitoramento periódico.

Os reflexos decorrentes de práticas ilegítimas e ilícitas por agentes públicos repercutem de diversas maneiras e em vários níveis, gerando grave prejuízo ao desenvolvimento social. Em vista disto, o zelo da Administração Pública pela análise periódica dos riscos de relacionamento com o público externo, e mesmo com o público interno, acaba por mostrar-se essencial. Tal método maximiza a possibilidade de identificação de eventos dignos de controle.

A falha no controle da ação dos servidores públicos e os eventuais desvios de recursos se apresenta como uma ameaça a própria existência do Estado. Assim a importância do fortalecimento de instrumentos aptos a monitorar, controlar e reprimir essa atuação auto interessada, que proporciona redução de investimentos, agrava desigualdades sociais e acarreta prejuízos à economia e ao meio ambiente.⁸²

Diante desse cenário, e tendo em vista o sucesso alcançado no controle interno de organizações privadas que adotaram tal metodologia, ganha especial relevância na agenda de prevenção e combate à corrupção da Administração Pública os Programas de Integridade. Estes começaram a se consolidar no país com a publicação da Lei Federal nº 12.846/2013⁸³, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção.

⁸²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. *A juridicidade da Lei Anticorrupção – reflexões e interpretações prospectivas*. p. 1. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/01/ART_Diogo-Figueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorruptcao.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

⁸³BRASIL, op. cit., nota 50.

Todavia, não foi somente a partir da supracitada Lei que o *Compliance* ingressou na agenda brasileira. Ainda que não fazendo uso dessa terminologia, a lógica do *Compliance* no país se verifica pela busca de integridade e transparência por meio da atividade legislativa. O Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal – Decreto nº 1.171/1994⁸⁴; a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000⁸⁵ e a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011⁸⁶ são exemplos relevantes dessa presença no ordenamento jurídico brasileiro.

A lógica do *Compliance* não se esgota na Lei Anticorrupção. Outros diplomas foram editados antes e após a sua publicação, como a Lei nº 12.813/2013⁸⁷, Lei de Conflito de Interesses, o Decreto nº 8.793/2016⁸⁸, que dispõe sobre a Política Nacional de Inteligência, e a Lei nº 13.303/2016⁸⁹, que disciplina o Estatuto Jurídico das Estatais.

Além disso, novas leis e atos normativos vêm sendo constantemente publicados, exigindo que instituições públicas se adaptem aos ditames da integridade e da transparência, bem como determinem que empresas privadas também assumam o compromisso de combate à corrupção.

É o caso, por exemplo, da Portaria nº 57/2019, da Controladoria-Geral da União – CGU, que alterou a Portaria nº 1.089/2018, que regulamenta a implementação dos Programas de Integridade do Governo Federal, bem como das leis estaduais que passaram a exigir Programas de Integridade e *Compliance* de empresas que contratam com o Poder Público.

Indo ao encontro dessa valorização do combate à corrupção, Lei nº 14.133⁹⁰, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, além de exigir a implementação de Programas de Integridade, nos termos de seu artigo 25, §4º, também passou a exigir a implementação desses programas como condição de reabilitação de licitantes ou contratadas que apresentam declaração ou documentação falsa exigida para o certame, prestam declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato (art. 154, VIII) ou praticam os atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846⁹¹, de 1º de agosto de 2013 (art. 154, XII).

⁸⁴BRASIL, op. cit., nota 56.

⁸⁵BRASIL, op. cit., nota 57.

⁸⁶BRASIL, op. cit., nota 58.

⁸⁷BRASIL, op. cit., nota 59.

⁸⁸BRASIL, op. cit., nota 63.

⁸⁹BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁹⁰BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁹¹BRASIL, op. cit., nota 50.

Assim, em seu artigo 163, parágrafo único, a Lei nº 14.133⁹² determina que “A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do caput do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.”

A intenção do legislador parece bastante clara ao utilizar os Programas de Integridade como instrumento de autoconhecimento e acultramento das empresas que contratam com o Poder Público para uma realidade da integridade, conformidade, ética e transparência.

Assim, se o que move a sociedade são os valores nela inseridos, e a incorreção em determinada comunidade for aceitável, aqueles que a integram serão mais propensos à desonestidade e vice-versa. Nesses termos, da mesma forma que a presença de comportamento corrupto encoraja outros comportamentos corruptos, a diminuição do domínio da corrupção pode enfraquecê-la ainda mais, de modo que a inversão de direção desse círculo vicioso implicará a existência de um círculo virtuoso.

Diante desse cenário, a adoção dos Programas de Integridade como instrumentos de boas práticas, que, inclusive, permitem a redução das possíveis penalidades aplicadas às empresas investigadas podem caracterizar incentivo à mudança e ao fortalecimento da prevenção de atos de corrupção no âmbito das contratações públicas.

É dizer, o comando da implementação dos supracitados programas como condição de reabilitação na Lei nº 14.133⁹³ implica que os mesmos sejam utilizados como instrumentos de controle e repressão de possíveis novos atos lesivos ao interesse público por empresas que possuem histórico de desvios de conduta.

Dessa forma, os benefícios proporcionados pela implementação sob essa condição são inúmeros, abarcando resultados positivos tanto às empresas que os implementam, quanto à Administração Pública, como, por exemplo, a redução do custo social da corrupção e dos decorrentes prejuízos à reputação, o aumento da confiança do mercado e melhora nas oportunidades negociais.

No âmbito dos contratos administrativos, ainda mais, eis que esses programas auxiliam na proteção do Poder Público e das empresas privadas contra a reincidência da prática de atos lesivos que implicam prejuízos financeiros, como desvios de conduta ética e fraudes contratuais.

Essa prevenção garantirá, portanto, uma execução contratual conforme e adequada à atividade contratada, reduzindo-se riscos e promovendo maior qualidade à execução, bem

⁹²BRASIL, op. cit., nota 90.

⁹³BRASIL, op. cit., nota 90.

como segurança jurídica e transparência para ambas as partes. No âmbito reputacional, também a implementação desses programas é de suma importância.

Isso se dá porque um sistema de *compliance*, como mecanismo de mitigação de riscos e prevenção de atos lesivos, além de colocar a organização de forma íntegra e ética ao mercado. Em muitos casos tal permite a redução de eventuais penalidades impostas a empresas, vez que tais programas comumente são considerados no momento da aplicação de sanções. Também podem funcionar como mecanismo de reabilitação.

Como se pode notar, é intrínseca e interdependente a relação entre a implementação de Programas de Integridade e o aculturamento de licitantes e contratadas, de modo que o próprio legislador, na Lei nº 14.133⁹⁴ estabelece compromissos futuros às empresas sancionadas como forma de adequação e permissão à habilitação⁹⁵.

Os riscos de ocorrência de ilicitudes são mitigados numa organização que utiliza as ferramentas de integridade e *compliance*. Tal programa tende a eliminar qualquer lacuna que favoreça atos de corrupção. Com isso qualquer organização tende a manter-se saudável, bem como passa a ter maior credibilidade com seu público interno e também com os agentes externos com quem interage⁹⁶.

Desta forma se deixa de perder tempo e recursos na aplicação de sanções, pois fatos que as suscitem tornam-se cada vez mais raros. Cria-se uma sinergia entre organização, agentes e público, tornando os atos administrativos mais efetivos, melhorando a qualidade do serviço público prestado e aumentando a eficiência da Administração e a efetividade de suas ações. Todavia, essa sinergia, tal qual o sucesso na disseminação da cultura de integridade e *compliance*, é dependente do apoio firme da alta direção para assegurar o sucesso do Programa de Integridade⁹⁷.

Nessa toada, cabe citar a gestão de riscos na Administração Pública como um mecanismo que merece especial atenção no aumento da eficiência da estrutura administrativa estatal e no combate à corrupção. Para executá-la adequadamente as organizações devem se preocupar em conhecer o máximo possível de variáveis, endógenas ou exógenas, que possam

⁹⁴Ibid.

⁹⁵BRASIL. *Política de Integridade e compliance. Orientações para o ITI Manual*. Disponível em : <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fiti%2Fpt-br%2Ffacesso-a-informacao%2Finstitucional%2FPrograma_de_Integridade_e_Compliance___Assinado_1.pdf&clen=3638521&chunk=true> Acesso em: 20 fev. 2022.

⁹⁶BRASIL. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. *Programa de Integridade e Compliance*. Disponível em: <https://www.gov.br/iti/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Programa_de_Integridade_e_Compliance___Assinado_1.pdf>. P. 07–08. Acesso em: 20 jan. 2022.

⁹⁷Ibid.

impactar em suas atividades. Tal se faz necessário face aos danos a reputação, causados pela consumação de um evento de risco, podem implicar em graves consequências para a organização.

O respeito ao princípio constitucional da transparência se interliga e se mostra essencial para maximizar o conhecimento dessas variáveis. Tal se apresenta em diversas dimensões que devem ser analisadas simultaneamente. Neto⁹⁸ identificará tais dimensões como: publicidade, entendida como a ampla divulgação das informações à população, por múltiplos meios de baixo custo, em tempo hábil para a tomada de decisões; compreensibilidade das informações, relacionada à apresentação visual, ao uso da linguagem simples e acessível, visando ao entendimento dos dados expostos pelo público interno e externo; e utilidade para decisões, que se fundamenta na relevância dessas para os interesses de todos os usuários.

Ao término do presente subcapítulo, conclui-se que a corrupção descredibiliza a organização estatal tanto interna quanto externamente. Tal perda de credibilidade prejudica as ações estatais em diversos níveis, traduzindo-se numa ameaça a sua própria existência, na condição de ficção jurídica.

Posto isto em conjunto com o sucesso alcançado na melhoria dos processos de controle e resultado alcançado pelas organizações que passaram a usar a metodologia do *compliance* em seus programas de integridade, entende-se comprovado a existência do interesse público em sua implementação.

2.2. A aplicação dos princípios constitucionais e o *compliance* nas sanções administrativas

Nesse momento, passa-se a falar das implicações constitucionais da implementação do programa de integridade e *compliance* no poder executivo estadual. Não há que se discutir sobre como a implementação de tal política de controle interno se mostra benéfica à organização estatal no que tange a eficiência e a efetividade. Todavia, resta avaliar os problemas gerados pelas repercussões de sua implementação.

A modificação no padrão de controle interno para se amoldar a metodologia do

⁹⁸NETO, Orion Augusto Platt. *Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

compliance interfere direta e indiretamente no padrão de exigência dos órgãos públicos. Esta modificação altera os padrões de exigências opostas aos pretensos candidatos à contratação em processos licitatórios.

Oposto a isto, temos a posição adotada pelas normas constitucionais programáticas no sentido de estimular a atividade empresarial através de fomentos fornecidos pelo ordenamento jurídico às microempresas (ME) e às empresas de pequeno porte (EPP). Sobre estas, buscando analisar a normatização pátria que as disciplina, se verifica a existência prévia de uma noção orgânica de sistema entre tais disposições.

Identificam-se pontos intertextuais que corroboram um vínculo integralizador entre a Constituição Federal da República Federativa do Brasil⁹⁹, a Lei do Simples Nacional (Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006)¹⁰⁰ e a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993)¹⁰¹.

Destas se extrai uma teleologia normativa no sentido de que o tratamento diferenciado dado às ME e às EPP é resultado da aplicação do princípio geral da atividade econômica. Tal tratamento é regra cujos arranjos estruturais devem privilegiar as empresas desprovidas de capital.

Nesse sentido, a garantia de benefícios gerais para essas empresas se encontra prevista nos arts. 170, inciso IX, e 179 da CRFB¹⁰² e nos arts. 3º, § 14, e 5º-A da Lei nº8.666/93¹⁰³. Tais prescrições normativas garantem o fundamento legal para os benefícios específicos previstos no Estatuto das ME e EPP. Aquelas se dividem nas de incentivo às inovações tecnológicas, de promoção social das ME e EPP, os de ordem tributária e, o objeto a ser discutido no presente momento, o de ordem licitatória, previstos nos arts. 47 a 49, 44 e 45, todos do citado Estatuto¹⁰⁴, e no art. 146, alínea “d”, da CRFB¹⁰⁵.

Apesar de soar contraditório num primeiro momento, esse tratamento diferenciado dado as ME e EPP não fere o princípio da isonomia. Mais do que isso, este o faz ser cumprido conforme a previsão constitucional. Isto se dá na lógica de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Desta forma respeita-se a isonomia formal entre as empresas de médio e grande porte em paralelo à isonomia material

⁹⁹BRASIL, op. cit., nota 5.

¹⁰⁰BRASIL. *Lei Complementar nº 123*, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

¹⁰¹BRASIL. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

¹⁰²BRASIL, op. cit., nota 5.

¹⁰³BRASIL, op. cit., nota 99.

¹⁰⁴Ibid.

¹⁰⁵BRASIL, op. cit., nota 5.

destas para com as ME e EPP:

Deve-se considerar que estas distintas providências correspondem a um exemplo paradigmático da aplicação positiva (ou seja, não só meramente negativa) do princípio da igualdade, o qual, como é sabido, comporta tratamentos distintos para situações distintas sempre que exista uma correlação lógica entre o fatos discriminante e a diferença de tratamento. No caso concreto, é a própria Constituição Federal que impõe como princípio da ordem econômica, o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país” (arts. 170, IX, e 179). Ou seja: ali se determina a outorga de vantagens às sobreditas empresas. É a Lei Magna, portanto, que estabelece uma correlação entre o pequeno porte econômico de uma empresa e a justiça de se lhe atribuir benefícios em sua atividade empresarial¹⁰⁶

Postos esses argumentos, resta bem definida a garantia, literal e teleológica, extraída da exegese do ordenamento jurídico pátrio de que há uma clara determinação de tratamento diferenciado. Em perspectivas macroestruturais, tal qual nas microestruturais, se justifica o tratamento diferenciado dado pelo ordenamento jurídico brasileiro às ME e EPP em detrimento das empresas de médio e grande porte.

Quanto ao tema, em 2015 a Controladoria-Geral da União publicou seu “programa de integridade: diretrizes para empresas privadas”¹⁰⁷. Este guia busca esclarecer o conceito e o conteúdo do que seria programa de integridade em consonância com a Lei Anticorrupção¹⁰⁸ regulamentações e apresentar diretrizes que possam auxiliar empresas a construir ou aperfeiçoar o programa dessa natureza. Cabe ressaltar o caráter eminentemente orientacional do documento.

Seu objetivo, mais que a responsabilização e sanção, envolve a criação de uma cultura ética voltada à anticorrupção. Eventuais sanções decorrentes de falhas no exercício das funções do servidor podem ser atenuadas com fundamento nesse tipo de programa, quando seguidas as medidas nele previstas.

Entendeu a CGU que tais medidas apresentam diretrizes que podem auxiliar às organizações a construir ou aperfeiçoar políticas e instrumentos destinados à prevenção, detecção e resolução de atos lesivos a Administração Pública, tais como subornos de agentes públicos, fraudes em processos licitatórios ou embaraço às atividades de investigação e/ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos. Ainda assim, resta clara a complexidade da criação de um programa de integridade e *compliance*, posta a leitura do

¹⁰⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 556.

¹⁰⁷BRASIL. CGU. *Programa de integridade*. Diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

¹⁰⁸BRASIL, op. cit., nota 51.

citado documento. Tal tarefa se apresenta árdua, sendo a possibilidade efetiva de implantação diretamente proporcional a infraestrutura da organização. Acerca da complexidade referente a implementação do programa:

Basicamente o programa se divide em cinco pilares, quais sejam: a) comprometimento e apoio da alta direção; b) instância responsável pelo programa de integridade; c) análise de perfil de riscos; d) estruturação das regras e instrumentos; e) estratégias de monitoramento contínuo. Cada um destes pilares tem suas peculiaridades de implantação, pois vejamos. Na perspectiva do comprometimento e apoio da alta direção, há que pelo exemplo dos cargos de chefia existir apoio incessante no fomento a uma cultura ética e de respeito as leis e para a aplicação efetiva do programa de integridade. Na criação de uma instância responsável, deve ser dotada de autonomia, independência, imparcialidade e recursos materiais, humanos e financeiros para o pleno funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário ao mais alto corpo decisório da empresa. Da análise do perfil de riscos empresa deverá desenvolver métodos para conhecer seus processos e sua estrutura organizacional, identificar seu programa de integridade: visão geral, área de atuação e principais parceiros de negócio, seu nível de interação com o setor público - nacional ou estrangeiro - e consequente avaliação dos riscos para o cometimento dos atos lesivos Lei nº 12.846/2013.¹⁰⁹

Os dois últimos pilares listados são complexos, demandando um nível organizacional de grandes estruturas empresariais. Nas estratégias de monitoramento contínuo a empresa criará um plano de monitoramento a fim de comprovar a efetiva implementação do programa de integridade e identificar os pontos falhos que possam ensejar correções e aprimoramentos.

Um monitoramento contínuo do programa também permite que a empresa responda tempestivamente a quaisquer riscos novos que tenham surgido, verificando, de fato, se o programa é efetivo. Já na estruturação de regras e instrumentos, existem diversos passos a serem implantados, como: padrões de ética e conduta; regras, políticas e procedimentos de mitigação do risco; comunicação e treinamento dos funcionários; canais de denúncias; medidas disciplinares; ações de remediação, entre outras circunstâncias peculiares a cada fase.

Postas essas informações, verifica-se que a implementação desse tipo de programa demanda uma estrutura financeira e administrativa grande e, conseqüentemente, custosa. Dito isto, se apresenta a seguinte dúvida: os impactos para a implantação de um programa de integridade possuem a mesma intensidade para as ME e EPP em comparação às empresas de médio e grande porte, para que a exigência de sua existência se faça de forma unívoca e indiscriminada a ambas, na aplicação das sanções administrativas? Para responder essa pergunta devem ser levadas em consideração diversas circunstâncias fáticas e jurídicas.

Resta evidente que grandes e médias empresas possuem maior capital de giro, receita,,

¹⁰⁹POZZO, Augusto Neves das; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Aspectos controvertidos do Compliance na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum. 2020, p. 428-429.

infraestrutura e, conseqüentemente, maior capacidade organizacional. Desta forma possuem mais meios de implementar um programa de integridade em conformidade com o preconizado pela Lei Anticorrupção¹¹⁰, segundo o observado pela guia já referenciada da CGU.

Tal já não se dá para as ME e EPP, por ululante obviedade. As ME e EPP, por sua própria natureza, contam com infraestrutura enxuta e faturamento e capital de giro que não lhes permitem, por decorrência desta situação, implementar o programa de integridade, aqui tratado, na mesma proporção que as empresas de grande porte.

Há clara diferença situacional fática entre ME e EPP e as empresas de grande porte, cujo contexto definitivamente não é o mesmo. Não há que se falar em mesmas exigências de programa de integridade para se levar em conta a aplicação de sanções administrativas, entre ambos tipos de empresa, vide o fato de que o parâmetro de avaliação do que seria eletivo para uma e outra é completamente diferente. Diante destas diferenças, seriam circunstâncias injustas diante de tal situação.

Este cenário, qual seja o tratamento igual dado a EPP e ME em relação as empresas de médias e grandes empresas, é uma violação do direito estabelecer tal exigência, na medida em que esta forma de estabelecimento fere a isonomia. Observa-se que o tratamento diferenciado para com as ME e EPP observa uma circunstância sistemática do ordenamento jurídico brasileiro.

Para que se cumpra a programática constitucional de concretização da igualdade, há que se dispensar tratamento diferenciado as ME e EPP, em relação às empresas de grande porte. Caso não se pudesse aplicar tal diferenciação, criar-se-ia uma circunstância que feriria frontalmente não só a isonomia, como uma série de valores do ordenamento jurídico brasileiro.

Tal necessidade de diferenciação resta explícita, posta a clara diferença de capacidade de investimento em técnicas voltadas para a atividade administrativa da pessoa empresária, em comparação às grandes e médias empresas. Cabe registrar que, apesar de tal diferenciação não estar prevista na Lei Anticorrupção¹¹¹, tal estava prevista no inciso VIII do §1º, no §3º e no §5º do art. 42 do Decreto nº 8.420¹¹². O Decreto nº 11.129 de 2022¹¹³, que revogou o anterior, mantém essa diferenciação, como se verifica da leitura do inciso II do §1º de seu art. 57 e do inciso III de seu art. 67.

Desta forma, a previsão infralegal exige o programa de integridade de uma ME e EPP

¹¹⁰BRASIL, op. cit., nota 51.

¹¹¹Ibid.

¹¹²BRASIL, op. cit., nota 51.

¹¹³BRASIL, op. cit., nota 53.

em níveis diferentes em comparação às empresas de médio e grande porte. É o reconhecimento pelo Estado da necessidade deste tratamento desigual decorrente da desigualdade que dá origem a esta demanda.

Tal demanda, uma exigência implícita do sistema, baseia-se na necessidade de concretização e otimização do princípio da proporcionalidade, tão caro à aplicação das sanções administrativas. Esse princípio se mostra essencial diante das metas normativas expressas no ordenamento jurídico no que tange ao tratamento discriminado às ME e EPP em relação as grandes empresas. Sobre exigências implícitas do ordenamento jurídico, cabe breve digressão para tratar sobre o princípio da *in claris cessat interpretatio*, segundo o qual não há interpretação da norma jurídica é dispensável quando sua intenção mostra-se clara.

Tal princípio tem sido cada vez menos aplicado, posta a subjetividade do conceito de clareza e as imperfeições naturais a comunicação humana. Posto isto, entende-se que a norma pode ter, e frequentemente tem, valor mais amplo e profundo que não advém da literalidade de suas palavras, tornando imprescindível sua interpretação, face a provável existência de conceitos com contornos imprecisos.

Desta forma, não se pode afirmar com certeza que qualquer norma se esgota apenas com sua exposição literal. Tal assertiva se mostraria desarrazoada ante a correta interpretação de fenômeno jurídico. Assim, eventual questionamento acerca da inexistência de mandamento expresso que autorize a autoridade administrativa a sancionar de maneira mais branda às ME e EPP se justifica na aplicação de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, em especial na aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade nas sanções administrativas.

A proporcionalidade teve seu estudo pioneiro, desenvolvimento e aplicação clássica no âmbito do direito administrativo. Nesse estudo aplicado surge a metáfora que alguns atribuem a Fritz Fleiner, qual seja a de que "não se abatem pardais disparando canhões"¹¹⁴. Em outras palavras, não cabe punir desmedidamente circunstância pela qual tal punição se mostra desproporcional. A autoridade estatal, seja exercendo o princípio da Autotutela ou exercendo a atividade de polícia administrativa, deve atentar à proporcionalidade, sob risco de violar a isonomia.

O defendido no art. 2º da Lei Estadual nº 5.427/2009 (Lei de Atos e Processos

¹¹⁴BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 44.

Administrativos do Estado do Rio de Janeiro)¹¹⁵ reforça a ideia de que a atuação da Administração Pública no exercício de funções que possam resultar na aplicação de alguma sanção deve se pautar pela proporcionalidade. Destarte se verifica a busca empreendida pelo Direito Público de manter profícua a convivência entre Administração e administrados.

Assim se verifica o fundamento para interpretação sistemática acerca do abrandamento da exigência de um programa de integridade das ME e EPP em comparação ao exigido das grandes e médias empresas. O princípio da proporcionalidade é uma exigência de sistema jurídico brasileiro para concretização do princípio da isonomia, ambos sendo previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

É indiscutível que o programa de integridade como pressuposto a ser levado em consideração no julgamento e aplicação de eventual a sanção administrativa é uma política benigna de estímulo ao combate à corrupção. Posto isto, entende-se que sua implementação, quando não imposta pela Administração Pública, como ocorre com o art. 1º da Lei Estadual nº 7.753 de 17 de outubro de 2017¹¹⁶, se espera e deve ser estimulada pelo mesmo. Isso se faz essencial para superar o ethos histórico do patrimonialismo e do clientelismo:

A cultura advinda do processo de formação cultural pressupõe mudanças de mentalidade cujas proposições do programa de compliance são capazes de trazer, inclusive, em perspectivas a serem comparadas a burocracia weberiana teorizada na obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, vez que propõe a criação e manutenção de normas e regras, cuja atribuição e exercício da autoridade se baseiam na crença, na legalidade das leis, regulamentos e normas, cujo pressuposto de dominação legal vai buscar a sua legitimidade no caráter prescritivo e normativo com base na impessoalidade e legalidade, cumpridas através de condutas éticas e probas.¹¹⁷

O comprometimento e apoio da alta direção, a instância responsável pelo programa de integridade, a análise de perfil de riscos, a estruturação de regras e as estratégias de monitoramento contínuo, pilares da estrutura do programa de integridade, fornecem uma formalidade fática e possível para que o *compliance* seja de fato uma alternativa ao problema endêmico da corrupção estrutural.

Os efeitos de implantação de tais programas com o incentivo da legislação de combate a corrupção, de fato, são incentivos que mitigam os resquícios de patrimonialismo e

¹¹⁵RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual nº 5.427*, de 01 de abril de 2009. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/ef664a70abc57d3f8325758b006d6733?OpenDocument>>. Acesso em: 03 mar. 2022.

¹¹⁶RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual nº 7.753* de 17 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2IyNGEyZGE1YTA3Nzg0N2MwMzI1NjRmNDawNWQ0YmYyLzBiMTEwZDaxNDBiM2Q0Nzk4MzI1ODFjMzAwNWl4MmFkP09wZW5Eb2N1bWVudA==>>. Acesso em: 03 mar. 2022.

¹¹⁷POZZO; MARTINS, op. cit., p. 432-433.

clientelismo que assombram a Administração Pública brasileira. Isso gera uma mudança de conceito acerca do que seria um comportamento socialmente aceitável na atual cultura.

Ainda assim, as tão citadas normas pró-integridade não obstam o dever estatal de levar em conta o faturamento das pessoas jurídicas para exigir a implementação de programas de *compliance* e para aplicar sanções. Fazer com que uma ME ou EPP interessada em participar de um processo licitatório se arrisque a entrar em falência ao exigir que, para tal, possua ou implante um projeto de infraestrutura não compatível com sua própria natureza fere a isonomia.

A interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro em sua coerência e ordem se faz necessária. Dela se extrai, com base no princípio da proporcionalidade, que à autoridade administrativa competente, no exercício de suas funções, ao sancionar determinada ME ou EPP com base na legislação anticorrupção, deve atentar para a viabilidade da implementação do programa de integridade naquelas empresas, não exigindo delas como se exigisse de uma grande empresa.

2.3. A constitucionalidade dos Programas de Integridade estaduais e municipais

Outra discussão sobre a constitucionalidade das leis e atos normativos que exigem programas de *compliance* nas relações contratuais com a Administração Pública, trata especialmente no tocante à possível violação de norma geral, o que ensejaria inconstitucionalidade formal daqueles diplomas. A discussão se desenvolve em torno de entendimentos de que a competência para legislar sobre a matéria seria privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da CRFB/88¹¹⁸, o que vedaria, portanto, a edição e publicação de tais normas por outros entes.

Todavia, considera-se o conceito de norma geral como aquela que transcende às pessoas políticas e que, portanto, é editada para unificação de determinado tema, sem exaurilo. Tal não se confunde com lei federal, estadual ou municipal e deixa espaço para as especificações temáticas a cargo das normas instituídas segundo as peculiaridades de cada ente. Entende-se como equivocada a interpretação de que instrumentos normativos que exigem programa de *compliance* sejam inconstitucionais por vício formal.

Tais diplomas possuem base e fundamento legal nos princípios da probidade e moralidade administrativas, diretrizes básicas da Lei Geral de Licitações e Contratos, o que,

¹¹⁸BRASIL, op. cit., nota 5.

por si só, afasta a possível violação à norma geral. Assim, se a exigência está em estrita concordância com as diretrizes gerais, ainda que esta não tenha disciplinado de modo expresso determinada obrigação, não há que se falar em inconstitucionalidade formal.

Nesse contexto, muito se tem indagado sobre as normas estaduais e municipais que vêm sendo editadas. Existem muitos estudos que defendem sua inconstitucionalidade, alegando a usurpação de competência da União, como já tratado. Antes de aprofundar esses argumentos, faz-se necessário abordar outras informações relevantes.

A CRFB/88¹¹⁹, em seu art. 22 e incisos especifica as competências privativas da União e uma delas, que está no inciso XXVII, é legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

(...)o que dizer da constitucionalidade de dispositivo de lei estadual que impõe obrigações à contratação pública? A doutrina, até o presente momento, não tem se debruçado sobre a questão. Convém proceder à análise de um e outro argumento. Para os que consideram inconstitucional o dever, por imposição de lei estadual, de as empresas que contratarem com a Administração Pública implementarem programas de integridade, estaria o legislador estadual, ao fazê-lo, malferindo o art. 22, XXVII da Constituição. Isso porque sujeitar a contratação com o poder público, de maneira tão ampla, configuraria norma geral e uma que iria de encontro aos princípios da competitividade e da igualdade de condições entre os participantes de uma licitação pública.¹²⁰

É evidente que esta questão também se aplica à análise da constitucionalidade das Leis municipais. Inegavelmente, tais normas criam condições especiais para a assinatura de contrato administrativo, o que, acaba por gerar restrições que somente poderiam ser tratadas em norma geral, de competência privativa da União. Nesse sentido:

Lei estadual criou uma condição especial para a assinatura de contrato administrativo, o que, em nosso modo de ver, acaba por criar restrição que somente poderia se veicular por meio de norma-geral, de competência privativa da União, conforme já definiu o Supremo Tribunal Federal, em caso de Lei do Distrito Federal que impunha restrição à contratação de empresas que realizassem discriminação na mão de obra, que ensejou em reconhecimento de inconstitucionalidade¹²¹.

¹¹⁹Ibid.

¹²⁰ARARIPE, Cíntia; MACHADO, Raquel. os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: nudge ou obrigação legal? um olhar sobre as duas perspectivas. *Revista Brasileira De Políticas Públicas*, Brasília: Uniceub, v. 8, n. 2, ago, 2018, p. 394. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5332/3983>>. Acesso em: 05 mar. 2022

¹²¹Ibid. p.394.

Ao tratar-se da inconstitucionalidade material, poderia se falar em restrição à competitividade do certame, posta uma possível violação ao art. 37, inciso XXI, da CRFB¹²². Tal hipótese atentaria, em tese, contra a igualdade de concorrência entre todos os participantes. Nesse ponto a questão ganha relevância: na análise das fases em que a exigência é executada, ou executável. Isto se dá tendo em vista que quando a exigência é solicitada como condição excludente de participação no processo competitivo, há direta e evidente violação do caráter material previsto na Constituição.

Não se poderia permitir, por Lei ou ato normativo posterior, de caráter não geral, a previsão de condições restritivas de competição. Isso poderia violar a própria lógica do processo concorrencial e de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Portanto, não se poderia por um indicador de risco da futura contratação impedir que um pretense candidato à licitação participe livremente do processo competitivo, sob pena de inconstitucionalidade material da exigência.

Fazendo-se uma breve análise acerca da Lei nº 7.753/2017 do Estado do Rio de Janeiro¹²³, cabe destacar o argumento por sua constitucionalidade. Tal Lei não possuiria nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade, posto que, diferentemente do que se poderia extrair de uma leitura mais apressada, ela não exige que as empresas comprovem a existência de programas de *compliance* como condição de participação nos processos licitatórios.

A norma daquele ente federal, ao exigir das empresas a implementação do programa de *compliance*, estaria elevando esta demanda imprescindível nos contratos firmados com a Administração Pública estadual, ao prescrever, nos termos de seu artigo 5º, que o programa deverá ser implantado no prazo de 180 dias corridos a partir da data de celebração do contrato. Dita o citado dispositivo que “Art. 5º - A implantação do Programa de Integridade no âmbito da pessoa jurídica dar-se-á no prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, a partir da data de celebração do contrato.”¹²⁴

Com isso se pode concluir que a referida regra não impossibilitaria a presença de empresas que não tenham programas de *compliance* nos processos licitatórios. Tal se daria uma vez que, após um exame sintético feito no dispositivo citado, este dita que a empresa vencedora do processo licitatório teria o prazo de 180 dias após a celebração do contrato para implementar o seu programa de compliance.

Ainda assim, há os que afirmam serem constitucionais os diplomas legais dos Estados

¹²²BRASIL, op. cit., nota 5.

¹²³RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 115.

¹²⁴Ibid.

e dos Municípios que tratam sobre os programas de *compliance*. O argumento acerca da constitucionalidade dos citados diplomas refuta as definições amplificadas de normas gerais, arguindo a efetivação pelos referidos programas de um vasto cabedal de princípios valorizados pela Constituição da República, como os da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade, da eficiência, da economicidade, dentre outros.

Ainda com referência a este tópico, temos que “o principal ponto que merece destaque é que a imposição para a assinatura do contrato administrativo, por parte de ente federativo estadual e distrital, poderia ser considerada como inconstitucional.”¹²⁵. Nesse estudo feito por Clóvis Alberto Bertolini de Pinho, destaca-se que as Leis tratadas chegam a estabelecer critérios aplicáveis a todos aqueles que desejam celebrar contratos com suas respectivas administrações. Tal celebração seria inconstitucional por fundar-se em norma supostamente inconstitucional.

Em defesa da constitucionalização, entende-se que não assiste razão aos argumentos contrários. Isso ocorre porque a obrigatoriedade dos programas de cumprimento se encontra em total consonância com o estabelecido pela Lei Geral de Licitações que, como norma geral, favorece os princípios da moralidade e da probidade, os quais justificam as exigências de que as contratadas adotem compromissos de combate à corrupção e ferramentas de integridade¹²⁶.

Assim, ainda que a Lei nº 8.666/93 não tenha, expressamente, determinado a obrigação dos programas de *compliance*, como estes são disciplinados pelas legislações estaduais e distritais, que estão em concordância com a norma geral, não há o que se falar em inconstitucionalidade. Em verdade, o disposto pelos diplomas estaduais, distritais ou municipais que tratam do *compliance* complementa os princípios elencados pelo art. 37, inciso XXI da Constituição.¹²⁷

Ainda segundo Pironti¹²⁸, a própria Lei de Licitações permite a exigência de requisitos técnicos a serem cumpridos pelas empresas candidatas a licitação. Para tanto, basta que eles estejam previstos em lei específica. Poderia, ainda, exigir qualificação restritiva no próprio edital, quando devidamente justificada e em acordo com os princípios gerais de licitação.

¹²⁵PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Contratação pública e compliance: uma proposta para a efetividade dos programas de integridade em contratações públicas*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327685773_Contratacao_publica_e_compliance_uma_proposta_para_a_efetividade_dos_programas_de_integridade_em_contratacoes_publicas>. Acesso em: 05 mar. 2022.

¹²⁶PIRONTI, Rodrigo. *Exigência de compliance nas contratações com o poder público é constitucional*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-21/opiniao-compliance-lei-licitacoes>> Acesso em: 05 mar. 2022.

¹²⁷MIRANDA, Karina Maria Oliveira de. *A cooperação regulatória frente ao direito administrativo sancionador: Um estudo sobre o compliance nas contratações públicas e suas potenciais implicações no cenário brasileiro*. 2019. 63 folhas. Monografia (Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/37188>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

¹²⁸PIRONTI, op. cit. p.43.

Entende-se que, ante o exposto, por nenhum ângulo os programas de cumprimento e sua exigência podem ser considerados inconstitucionais ou ilegais. Ao contrário, o instituto do *compliance* surge para alinhar o setor privado e o setor público por meio dos deveres de cooperação. Esta união se traduz em uma forma de combater fraudes e demais desvios contrários ao interesse público.

O uso da autorregulação regulada se mostra, portanto, como uma possibilidade de avanço para todos os setores, trazendo uma novidade benéfica à realidade brasileira, que há muito já deveria ter sido implantada e regulada no ordenamento jurídico pátrio. Ainda assim, existe quem defenda uma possível inconstitucionalidade material ou formal das Leis estaduais, distritais e municipais que versem sobre *compliance*.

Temos, por exemplo, que a exigência de questionários de integridade nas relações com a Administração Pública (direta ou indireta) não carece de constitucionalidade formal. Entende-se que, em oposição ao argumento de que não haveria fundamento de validade da referida exigência em norma de caráter geral, a requisição de indicadores de integridade (questionário) se alinha às diretrizes básicas da Lei Geral de Licitações¹²⁹ e da Lei das Estatais¹³⁰.

Tais, como normas gerais aplicáveis respectivamente à Administração direta e indireta, deixam evidente seu apego e sua aderência aos princípios da moralidade e da probidade administrativa, conferindo, portanto, caráter constitucional à exigência. Sob o aspecto formal, não se verifica inconstitucionalidade. As Leis gerais que regem as contratações pretendidas ratificam os princípios da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa, os quais balizam referida exigência.

Caso a requisição esteja em estrita concordância com as diretrizes da norma geral, não há de se falar em inconstitucionalidade. Tal se dá ainda que aquela não tenha disciplinado de modo expreso determinada obrigação, o que sequer é de sua natureza, já que as normas gerais disciplinam balizas, que serão mais bem delineadas pela legislação específica sobre o tema.

Feita tais considerações acerca da constitucionalidade das normas estaduais, distritais e municipais, resta evidente a controvérsia sobre o assunto. Ainda se mostra pouco profundo o tema da exigência e da aplicação do *compliance* para candidatas à licitação. Contudo, acredita-se que os argumentos trazidos ao debate alcançaram o propósito de esclarecer acerca

¹²⁹BRASIL, op. cit., nota 101.

¹³⁰BRASIL, op. cit., nota 90.

da possibilidade de um ente federativo editar normas que imponham o programa de *compliance* como uma obrigatoriedade a ser adotada pelas empresas e particulares ao contratarem com esses entes da federação.

Embora a profundidade do estudo sugerido para este tópico pudesse ser ainda maior, resta evidente que a sociedade acadêmica e científica acredita viável a edição de normas pelos referidos entes em que se regule a imposição da implementação de programas de *compliance* por empresas contratadas pela Administração Pública.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO PODER EXECUTIVO

Neste capítulo, usando por base os argumentos construídos nos capítulos anteriores, serão apresentadas e discutidas as soluções encontradas no âmbito do Poder Executivo para a implementação de Programas de Integridade em seus órgãos.

Para tanto, serão apresentadas normas que viabilizam a obrigatoriedade e padronização do sistema tratado, a definição de unidades vocacionadas para implementar, gerir e aprimorar a integridade na prestação de serviço público por órgãos do Poder Executivo, com especial atenção ao Programa de Integridade do Estado do Rio de Janeiro.

3.1. Normas gerais de implementação de Programa de Integridade

Sistemas de *compliance* não são infalíveis. Todavia são necessários, pois incentivam a mudança cultural e auxiliam a frear práticas lesivas e fraudulentas. Tais sistemas têm o potencial de permitir uma mudança de cultura tanto para a Administração Pública, quanto para as empresas que se relacionam com ela. Tal, redundando em efeitos benéficos para ambas organizações.

Para a Administração Pública, o benefício se dá na forma de redução de riscos, de proteção contra atos lesivos, de incremento na garantia da execução contratual e de obtenção de melhores desempenhos e qualidade¹³¹.

O próprio Estado tem adotado medidas para que suas relações com fornecedores sejam mais transparentes, íntegras, eficientes e de qualidade. Tal exigência tem por base o incentivo à criação de mecanismos e instrumentos aptos no combate à corrupção no âmbito das contratações públicas, tal qual o tratamento dos riscos à reputação que possam afetar a imagem do Poder Público.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹³², indo ao encontro da valorização do combate à corrupção e do incentivo à cultura da ética, integridade e transparência, previu expressamente a obrigatoriedade de implementação de Programas de

¹³¹PIRONTI, Rodrigo; ZILLOTTO, Mirela. *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 43.

¹³²BRASIL, op. cit., nota 90

Integridade em contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto - §4º do art. 25 da citada lei, os considera como critério de desempate - inciso IV do art. 60, e os tem considerado positivamente no julgamento de infrações - inciso V do §1º do art. 156.

Quanto a imposição da implementação de programas de integridade no âmbito das contratações públicas, esta pode ser compreendida em duas dimensões, uma extrínseca e outra intrínseca. A dimensão extrínseca consiste numa política adotada pelo Estado para estimular a disseminação do *compliance* no mercado.

A dimensão intrínseca trata de uma exigência diretamente relacionada com os objetivos primários das contratações públicas, bem como com a efetivação de princípios norteadores do direito administrativo, como legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, transparência, publicidade, motivação, probidade administrativa e julgamento objetivo das propostas¹³³.

Nesse sentido, Programas de Integridade têm sido exigidos de empresas que contratam com o Poder Público para assegurar, dentre outros parâmetros, qualidade, eficiência, confiabilidade e sustentabilidade às contratações públicas. Isto é o que propõe o §4º do artigo 25 da Nova Lei de Licitações e Contratos¹³⁴:

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

Em relação ao alcance objetivo da implementação do programa de integridade, pode-se afirmar que a mesma será exigida nos contratos de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto. Entende-se de grande vulto os contratos cujo valor estimado seja superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), conforme determina o art. 6º, inciso XXII, da já citada Nova Lei de Licitações e Contratos.

Importante destacar que apesar de a norma geral atribuir a exigência de programa de integridade como obrigação contratual nas contratações de grande vulto, a definição do valor que se considera grande vulto é definido por meio de norma especial aplicável à União, mas não necessariamente aos demais entes federativos.

Desta forma os Estados, Distrito Federal e Municípios podem definir de modo diverso o que seria grande vulto, segundo sua realidade, privilegiando, assim, a observância da Lei de

¹³³PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 204-205.

¹³⁴BRASIL, op. cit., nota 90.

Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹³⁵ na aplicação da Lei nº 14.133/2021¹³⁶, como determina o artigo 5º desta:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Cabe citar que normas gerais são aquelas que não regulam diretamente situações fáticas por limitar-se a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal.

Tais normas são “direito sobre direito”, traçam diretrizes, balizas, quadros à atuação legislativa daquelas unidades da Federação. Normas gerais são abertas, diferentemente dos atos e normas editados para atender às peculiaridades de cada ente, ficando a cargo das normas especiais¹³⁷.

Essa distinção é importante em virtude do valor previsto na norma geral que enquadraria o contrato como de “grande vulto”. Esse alto valor tornaria a aplicação prática da exigência de implantação de sistema de *compliance* nas licitações bastante restrita em alguns estados e municípios. Isto, por conseguinte, impossibilitaria a mudança de cultura almejada e necessária no cenário das contratações públicas.

Não sem razão, ao se comparar tal valor aos propostos nas leis estaduais e distrital que hoje disciplinam a matéria, existe uma desproporcionalidade exorbitante entre as mesmas, sendo para aqueles diplomas aplicável tal obrigatoriedade em contratos com valores mais baixos. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, esse valor varia em torno de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) à R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), como se verifica no art. 1º da Lei Estadual (RJ) nº 7.753 de 17 de outubro de 2017¹³⁸.

Além disso, veja-se que o alcance objetivo expresso na norma geral se limita ao valor do contrato, sem, contudo, delimitar expressamente um prazo mínimo de vigência do mesmo. Contudo, considerando-se o prazo de seis meses determinado para a implementação do programa de integridade, pode-se dizer que a obrigação apenas incidirá aos contratos com

¹³⁵BRASIL, op. cit. nota 19.

¹³⁶BRASIL, op. cit. nota 90.

¹³⁷SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 280-281

¹³⁸RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 115.

vigência superior a seis meses, de modo que se entende, implicitamente, que há determinação do alcance objetivo da norma em relação à vigência do contrato.

Faz todo o sentido esse estímulo ao desenvolvimento dessa ferramenta de controle e credibilidade pela Administração Pública para mitigar a corrupção no país. Nesse sentido, a “Lei Anticorrupção”, nome pelo qual a Lei nº 12.846/13 é popularmente conhecida, prevê a responsabilização objetiva, administrativa e civil de pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras com atuação no Brasil, pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.¹³⁹

Essa lei se apresenta passível de aplicação em face de pessoas físicas e jurídicas, personificadas ou não. Em outras palavras, não apenas as sociedades empresárias podem ser punidas com base na aludida lei, ainda que aquelas sejam seu objeto principal. Servidores públicos em geral, bem como empregados civis se submetem a ela.

A lei informa apenas de maneira abstrata acerca da competência para instrução e julgamento nos seus termos, levando a algumas críticas por parte da doutrina. A competência para apurar os crimes previstos nessa lei é dos chefes de cada poder, podendo ser delegada, mas não subdelegada, conforme previsto no art. 8º da citada lei¹⁴⁰, salvo quando o crime envolver o poder executivo federal.

Quando o executivo federal estiver envolvido em crime dessa natureza, a competência para investigar será concorrente com a Controladoria Geral da União (CGU) para apurar a responsabilização e privativa desta quando para avocar o processo administrativo para si, buscando verificar a regularidade do feito e corrigir o que for necessário.

Já quando se tratar de crimes em face da administração pública estrangeira, a competência será privativa da Controladoria Geral da União. Desta forma prevê a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto n.º 3.678¹⁴¹,

Posta a Forma de Estado do Brasil em conjunto com a falta de um órgão ou autoridade especializada para aplicar a lei de forma consistente nos diversos entes federativos, verifica-se uma grande pulverização do controle. O Brasil tem mais de cinco mil e quinhentos municípios e, em cada um deles, existe uma câmara de vereadores com competência para fiscalizar seu

¹³⁹OLIVEIRA, Marta Leônidas Silva de; TORRES, Claudia Vechi. A desmistificação do compliance no Brasil: Como democratizar esse sistema de integridade no nordeste brasileiro?. *Revista Juris Rationis*, v. 11, n. 1, p. 28-45, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unp.br/index.php/juris/article/view/1950/1309>> Acesso em: 24 abr 2022.

¹⁴⁰BRASIL, op. cit., nota 50.

¹⁴¹BRASIL. *Decreto nº 3.678*, de 30 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

executivo, mas em regra dependentes da capacidade técnica dos Tribunais de Contas sobrecarregados de seus Estados.

Considerando a distribuição de competência dada pela lei, só no que tange aos municípios, são mais de onze mil entidades com poder para aplicar as penas por infração da lei. Isso gera a probabilidade de que a autoridade de cada local aplique a legislação segundo entendimento próprio, não necessariamente convergente, ou mesmo de maneira incorreta, podendo ser omissas ou abusivas na aplicação das penalidades.

O valor das multas impostas em decorrência da condenação nos crimes tratados é frequentemente muito grande. Segundo o previsto no art. 6º da Lei Anticorrupção¹⁴², tais multas podem atingir até 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da empresa no último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, ou até R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), não excluindo a obrigação de reparação do dano e a publicação da decisão condenatória.

Nesse viés, cabe citar exemplo ocorrido no Estado de Pernambuco. Com base na Lei Estadual Anticorrupção, o Governo estadual multou em mais de R\$ 8,5 milhões três empresas de obras e engenharia acusadas de atos ilícitos praticados contra a administração pública. A decisão final do primeiro processo administrativo, foi publicada no Diário Oficial do Poder Executivo no dia 10 de fevereiro de 2021¹⁴³.

As empresas Gestão de Projetos e Obras Ltda. (GPO) e Construtora Sanenco Ltda. foram condenadas, solidariamente, ao pagamento da multa de R\$ 8.170.963,35. Já para a Geotechnique Consultoria e Engenharia Ltda, o valor da condenação foi de R\$ 386.685,33. A aplicação das penalidades decorreram do superfaturamento de valores e recebimento de pagamentos indevidos na execução de contrato celebrado com o Estado de Pernambuco. Como previsto na legislação, os recursos irão para o Fundo Estadual Vinculado de Combate à Corrupção (Funcor) e deverão ser destinados a novas ações anticorrupção promovidas pelo Estado. Além da punição financeira, dois dos envolvidos terão que cumprir suspensão temporária de participação em licitações do Governo de Pernambuco, bem como estão impedidas de contratar com a administração pública. A penalidade inclui, ainda, a publicação da decisão nos portais das próprias empresas e em veículos de comunicação de grande circulação.¹⁴⁴

Vê-se que tais sanções, decorrentes da configuração dos crimes previstos na Lei Anticorrupção, geram grandes repercussões no cotidiano. As empresas investigadas na

¹⁴²BRASIL, op. cit., nota 51.

¹⁴³SECRETARIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Governo multa empresas acusadas de atos ilícitos contra a administração estadual em mais de R\$ 8,5 milhões*. Disponível em: <<https://www.scge.pe.gov.br/governo-multa-empresas-acusadas-de-atos-ilicitos-contra-a-administracao-estadual-em-mais-de-r-85-milhoes/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁴⁴Ibid.

Operação “Lava-Jato”, ao entrarem em recuperação judicial, viram seus ativos sofrer uma considerável depreciação em decorrência também dessas multas:

As empresas envolvidas na operação Lava-Jato e que entraram em recuperação judicial concentram as atenções de advogados especializados. Os escritórios têm sido bombardeados por questionamentos, em particular de investidores estrangeiros, que querem saber se a venda de ativos carregará eventuais multas aplicadas pelo envolvimento com corrupção.

“Quem adquirir os ativos carregará junto qualquer dívida decorrente da Lei Anticorrupção e da Lei Concorrencial?”, pergunta Cassio Cavalli, sócio do Veirano Advogados. Uma primeira resposta será dada com o desenrolar da recuperação do grupo Galvão, que colocou à venda 66% que detém na CAB Ambiental. O leilão está marcado para o dia 10 de dezembro.¹⁴⁵

Nesse sentido, no que se refere ao regime de responsabilidade por sucessão de obrigações decorrentes de violações à Lei Anticorrupção, o artigo 4º da Lei nº 12.846/2013¹⁴⁶ estabelece, em seu parágrafo primeiro, a responsabilidade da sucessora pelo pagamento de multas e reparação integral do dano causado nas hipóteses de fusão e incorporação, limitado ao patrimônio transferido, desde que decorrentes de atos anteriores a tais operações societárias.

Não há na Lei Anticorrupção referência específica à responsabilidade sucessória nos casos de aquisição de ativos. Disto se verifica a importância da nova redação do art. 60, parágrafo único da LRF¹⁴⁷ que deixa clara a ausência de tal responsabilidade em relação ao adquirente de UPIs (unidades produtivas isoladas) por obrigações oriundas de eventuais atos ilícitos praticados em violação à Lei Anticorrupção, seja pela pessoa jurídica em processo de recuperação ou com envolvimento do próprio ativo adquirido.

Em tempo, as chamadas UPIs, previstas no art. 60 da Lei de Falências¹⁴⁸, nada mais são do que conjuntos de ativos, pertencentes a certa empresa, necessários ao desenvolvimento de suas atividades. Tais conjuntos, conforme o retrocitado artigo, podem ser alienados durante o processo de recuperação judicial, visando a preservação das atividades da companhia, bem como o pagamento da totalidade ou parte dos débitos da empresa em recuperação judicial.

Segundo o constante no Decreto n.º 11.129 de 2022¹⁴⁹, das considerações a serem feitas no momento de aplicação da Lei Anticorrupção, destaca-se que a existência de um programa de integridade nas empresas poderá resultar em uma minoração no valor imposto a

¹⁴⁵RAGAZZI, Ana Paula. *Multas da Lava-Jato preocupam investidores*. Disponível em: <<https://fraj.com.br/multas-da-lava-jato-preocupam-investidores/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁴⁶BRASIL, op. cit., nota 50.

¹⁴⁷BRASIL, op. cit., nota 57.

¹⁴⁸BRASIL. *Lei nº 11.101*, de 9 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm>. Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁴⁹BRASIL, op. cit., nota 53.

título de multa. Face a uma infração à lei anticorrupção, comunicada aos órgãos fiscalizadores antes de sua descoberta por outros meios, a empresa pode ter o benefício de atenuantes. Todavia, não basta a autoincriminação.

Para determinar o valor da multa, os órgãos do estado deverão contabilizar também o nível de colaboração com as investigações, os valores envolvidos e a qualidade do programa de *compliance* da empresa. O Decreto n.º 11.129 de 2022¹⁵⁰ regulamenta a definição dos valores das multas aplicáveis nos processos de responsabilização informados pela Lei n.º 12.846 de 2013¹⁵¹. Reitera a apuração de responsabilidade da pessoa jurídica através de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

Entretanto, quando não houver indícios suficientes à instauração deste, será possível o arquivamento da matéria ou realização de uma investigação preliminar. Esta não tem caráter punitivo, é realizada de maneira sigilosa e tem um prazo de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Tal investigação será conduzida por comissão composta por pelo menos dois servidores ativos.

Essa investigação preliminar visará ou a obtenção de indícios e provas que permitam a uma fundamentação robusta para seu próprio arquivamento ou resultará na instauração de um Processo Administrativo de Responsabilização. Este possuirá um procedimento diferente da investigação preliminar e o período para sua apuração será de cento e oitenta dias, havendo a garantia do contraditório e ampla defesa aos investigados.

A comissão responsável pelo procedimento poderá, no transcurso desse processo, requerer as medidas necessárias para assegurar o prosseguimento do feito, desde medidas em relação à pessoa jurídica investigada, caso esta demonstre a tentativa de embaraçar o processo até suporte de profissionais de outras áreas para a investigação.

Ao término da investigação, a comissão emitirá um relatório destinado à autoridade máxima do respectivo órgão ou entidade pública informando as conclusões tiradas a partir das provas reunidas no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). A autoridade responsável realizará o julgamento e encaminhará aos órgãos de representação judicial equivalente no caso respectivo.

As sanções resultantes do PAR vão além da aplicação de multa, havendo ainda a determinação da publicação da decisão condenatória pela própria pessoa jurídica punida. O recolhimento da multa aplicada deverá ser feito em um prazo de trinta dias, se a pessoa jurídica não o fizer, o débito será encaminhado para a inscrição em Dívida Ativa da União ou

¹⁵⁰Ibid.

¹⁵¹BRASIL, op. cit., nota 50.

das autarquias e fundações públicas federais.

Caberá à Procuradoria-Geral Federal ou Procuradoria Geral da União, respeitada a competência da Procuradoria-Geral do Banco Central, nos casos em que a entidade que aplicou a multa não possua dívida ativa, cobrar o valor da multa independente de prévia inscrição.

Acerca dos acordos de leniência envolvendo atos lesivos previstos na Lei n.º 12.846¹⁵² de 2013 e na Lei n.º 14.133¹⁵³ de 2021, o Decreto n.º 11.129/22¹⁵⁴ dispõe acerca da necessidade do preenchimento dos requisitos informados. Também trata acerca da desistência do acordo, que não permite que a pessoa jurídica seja punida por provas obtidas exclusivamente através de informações e documentos concedidas pela mesma em fase de negociação do mesmo.

Ainda assim, a entidade desistente poderá ser investigada, e eventualmente punida, se a investigação comprovar que as provas e conclusões seriam alcançadas pelos investigadores sem concessão de informações dos investigados. O Decreto, ao abordar o Programa de Integridade, informa que o mesmo deve ser estruturado, aplicado e constantemente aperfeiçoado considerando todas as particularidades da pessoa jurídicas, dentre elas os riscos da atividade explorada.

Cita ainda alguns pontos observados nos programas a serem avaliados nos termos da lei e ressalta a necessidade de treinamentos periódicos, análises de riscos, registros contábeis de todas as atividades da empresa, auditoria interna, canais de denúncia, procedimentos de investigação e punição, principalmente o monitoramento contínuo do programa.

A aplicação das penalidades previstas na Lei Anticorrupção não exclui a competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Ministério da Justiça e da Fazenda para apreciar e julgar condutas que lesionem a ordem econômica. Bem como não exclui a competência da aplicação de demais normas de punição previstas no ordenamento pátrio, como atos de improbidade administrativa nos termos da Lei n.º 8.429¹⁵⁵ de 1992 e atos ilícitos em procedimentos de licitação.

A Controladoria-Geral da União (CGU) acrescentou duas portarias ao corpo de normas que tratam conjuntamente sobre a aplicação da Lei Anticorrupção, respectivamente as

¹⁵²BRASIL, op. cit., nota 50.

¹⁵³BRASIL, op. cit., nota 90.

¹⁵⁴BRASIL, op. cit., nota 53.

¹⁵⁵BRASIL. *Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 24 abr 2022.

portarias n.º 909¹⁵⁶ e 910¹⁵⁷, ambas de 7 de abril de 2015.

A primeira portaria o órgão informou os critérios atinentes aos programas de integridade (*compliance*) das empresas que fossem avaliadas por incorrer nos atos lesivos previstos na Lei n.º 12.846 de 2013¹⁵⁸. Desta forma, busca possibilitar a verificação de uma possível redução nos valores das multas impostas. Na segunda portaria, o órgão informou o procedimento de apuração de possíveis atos lesivos, conforme a lei e o acordo de leniência.

Quando a prática de atos lesivos a administração pública nacional for verificada no âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) terá competência concorrente para realizar o processo de investigação. Sua competência será privativa quanto a possibilidade de avocar o processo para si, a fim de observar se o feito possui alguma irregularidade a ser sanada.

Quando envolver administração pública estrangeira, a competência também será da CGU, cabendo a decisão de instauração do processo, arquivamento da matéria, avocar o processo para si a fim de verificar sua regularidade e a realização do julgamento, ao Ministro de Estado que a chefia.

A Corregedoria Geral da União (CGU) é também o órgão responsável por supervisionar as entidades do Poder Executivo Federal na aplicação da responsabilização administrativa da Pessoa Jurídica, orientando sobre os procedimentos no processo de apuração. Como tal, complementou o corpo de normas relacionadas à aplicação da Lei Anticorrupção, ainda no ano de 2015, com duas instruções normativas, respectivamente n.º 1¹⁵⁹ e 2¹⁶⁰.

Na primeira aborda sobre o que se deve entender por faturamento bruto, considerando o perfil tributário da pessoa jurídica. Na segunda, regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) pelos órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

¹⁵⁶BRASIL. CGU. *Portaria n.º 909*, de 07 de abril de 2015. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34001>>. Acesso em: 24 abr 2022.

¹⁵⁷BRASIL. CGU. *Portaria n.º 910*, de 07 de abril de 2015. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33650>>. Acesso em: 24 abr 2022.

¹⁵⁸BRASIL, op. cit., nota 50.

¹⁵⁹BRASIL. CGU. *Instrução normativa n.º - 1*, de 7 de abril de 2015. Diário Oficial da União n.º66, Brasília, DF, 04 abr. 2015, p. 2. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2015&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=84>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁶⁰BRASIL. CGU. *Instrução normativa n.º - 2*, de 7 de abril de 2015. Diário Oficial da União n.º66, Brasília, DF, 04 abr. 2015, p. 3. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2015&jornal=1&pagina=3&totalArquivos=84>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

Visando melhor orientar o empresariado sobre como atuar na prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção que lesionem principalmente a Administração Pública, nacional ou estrangeira, a CGU emitiu no ano de 2015 um guia denominado “Programa de Integridade: diretrizes para Empresas Privadas”¹⁶¹. Este documento foi baseado na Lei n.º 12.846 de 2015¹⁶² e no Decreto n.º 8.420 de 2015¹⁶³ - revogado recentemente pelo Decreto n.º 11.129 de 2022¹⁶⁴. O guia é dividido em cinco pilares: comprometimento e apoio da alta gestão, instância responsável, análise de perfil e riscos, regras e instrumentos, e monitoramento contínuo.

Por fim, estes foram os efeitos decorrentes da implementação de programas de integridade por empresas privadas perante a Administração Pública identificados até o fim do presente estudo. Passa-se a abordar a vocação dos órgãos públicos envolvidos com o planejamento, execução, análise e renovação dos programas de integridade no Estado.

3.2. Estudo de Caso - Programa de Integridade do Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro instituiu seu Programa de Integridade Pública no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional por meio do Decreto n.º 46.745 de agosto de 2019¹⁶⁵. Visando melhor orientar os órgãos e as entidades estaduais na adoção de procedimentos para a estruturação, execução e o monitoramento de seus programas de integridade, a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro editou a Resolução CGE n.º 124 de 04 de fevereiro de 2022¹⁶⁶.

Segundo o decreto estadual, “Risco para a integridade” é a vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência da prática de fraudes e atos de corrupção. “Programa de Integridade Pública” é um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção em geral. Já o “Plano de Integridade” é o documento aprovado pela alta administração que organiza as medidas de

¹⁶¹BRASIL. CGU. *Programa de Integridade: diretrizes para Empresas Privadas*. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/programa_integridade_diretrizes_para_empresas_privadas_cg_u.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁶²BRASIL, op. cit., nota 50.

¹⁶³BRASIL, op. cit., nota 51.

¹⁶⁴BRASIL, op. cit., nota 53.

¹⁶⁵RIO DE JANEIRO. *Decreto n.º 46.745*, de 22 de agosto de 2019. Disponível em: <<http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/DECRETO-N%C2%BA-46745-2019.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁶⁶RIO DE JANEIRO. *Resolução CGE n.º 124*, de 04 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/Res.-124.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2022.

integridade a serem adotadas em determinado período de tempo, devendo ser revisado periodicamente.

Nesses termos, cada órgão e entidade deverá instituir seu próprio Programa de Integridade Pública, estruturando-o por meio do atinente Plano de Integridade, conforme suas respectivas naturezas e atividades. Esses programas deverão ser estruturados no comprometimento da alta administração, na definição de unidade do órgão responsável pela implementação do mesmo, pela análise, avaliação e gestão de riscos à integridade do órgão e pelo seu monitoramento contínuo.

Para a confecção do Programa de Integridade Pública dos órgãos e entidades fluminenses foram definidas 8 fases, sendo elas, nessa ordem: identificação e classificação de riscos; estruturação do Plano de Integridade; elaboração do Código de Ética e Conduta; comunicação e treinamento; estruturação e implementação do canal de denúncias; realização de auditoria e monitoramento; ajustes e reavaliações; e, aprimoramento e monitoramento do funcionamento do Programa.

Com base nessa enumeração de fases, percebe-se uma lógica de ciclo PDCA (*plan, do, check e act*). O Ciclo PDCA, também conhecido como Ciclo da Qualidade, é uma metodologia de controle de qualidade desenvolvida por Walter A. Shewhart na década de 30 e consagrada por Willian Deming a partir da década de 50. Tem como função básica o auxílio no diagnóstico, análise e prognóstico de obstáculos organizacionais, sendo extremamente útil para a solução de problemas.

Tal se mostra muito eficaz para a busca do aperfeiçoamento quanto este método de melhoria contínua, tendo em vista que conduz a ações sistemáticas que agilizam a obtenção de melhores resultados com a finalidade de garantir a sobrevivência e o crescimento das organizações¹⁶⁷. A preocupação em identificar e classificar os riscos, estruturar e implementar o Plano de Integridade, reavaliá-lo para depois aprimorá-lo restam claras no retro citado Decreto nº 46.725¹⁶⁸.

Foram definidas como funções e processos necessários para a implementação do Programa de Integridade Pública do Estado do Rio de Janeiro a promoção da ética por meio de normatização acerca da conduta dos servidores estaduais, a promoção da transparência ativa e do acesso à informação, o gerenciamento de conflitos de interesses em prol do princípio da Impessoalidade, o adequado tratamento de denúncias, o monitoramento do

¹⁶⁷PACHECO, Ana Paula R. et al. *O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica*. 2006. 07f. Artigo (Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. pg. 04. Disponível em: <<http://issbrasil.usp.br/artigos/ana.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁶⁸RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 164.

corrente funcionamento do controle interno, o monitoramento do cumprimento das recomendações de auditoria e a efetivação de procedimentos de responsabilização e saneamento de ilícitos.

Para tanto, o Governo do Estado, buscando alcançar maior celeridade nessa implementação, permitiu aos chefes de órgãos e entidades autárquicas e fundacionais sob sua tutela que criassem unidades novas para exercer tais funções ou que atribuísem estas a unidades preexistentes. Os Programas de Integridade, ou assemelhados, já implementados antes de agosto de 2019 tiveram que ser ajustados ao previsto no Decreto nº 46.725¹⁶⁹, cabendo a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE) a responsabilidade por monitorar os processos e implantação e de adaptação tratados.

No que lhe concerne, a CGE definiu em fevereiro do ano corrente que os órgãos e entidades participantes da Política de Integridade estadual deveriam criar uma Unidade de Gestão Integrada - UGI - para coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento de seus respectivos Planos de Integridade, coordenar e apoiar as áreas internas em trabalhos acerca de gerenciamento de riscos à integridade, orientar e treinar servidores sobre o Plano de Integridade e promover suas ações relacionadas a sua implementação em conjunto com outros órgãos/entidades.

Essas UGIs deverão ter acesso aos mais altos níveis hierárquicos de seus órgãos/entidades bem como a todas suas unidades, devendo possuir autonomia para cumprir com suas atribuições. Deverão ser constituídas principalmente por servidores efetivos, respeitadas as vedações relacionadas no artigo 29 da Lei Estadual n.º 7.989 de 2018¹⁷⁰.

As UGIs deverão designar servidores para receber capacitação continuada definida pela CGE. Caberá às mesmas a gestão de riscos à integridade de seus respectivos órgãos e a elaboração de seus Planos de Integridade, estes contendo a caracterização do órgão/entidade, as ações de estabelecimento das próprias UGIs e informações acerca do comprometimento da alta administração, planejamento estratégico e políticas de recursos humanos para formação e capacitação de equipes.

As UGIs deverão também relatar a implementação de ações de promoção da ética e de regras de conduta para servidores, de verificação do funcionamento dos controles internos, cumprimento de recomendações de auditoria, implementação de procedimentos de

¹⁶⁹RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 164.

¹⁷⁰RIO DE JANEIRO. *Lei nº 7.989*, de 14 de junho de 2018. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWewOTAwMDI1ZmVlZjYwMzI1NjRlYzAwNjBkZmZmL2I2NmUxNTYyYmY5NjIyNWY4MzI1ODJiMTAwNWJkZmY1P09wZW5Eb2N1bWVudA==> Acesso em: 22 ago. 2022.

responsabilização promoção da transparência ativa, acesso à informação e tratamento de denúncias, de levantamento de riscos para a integridade e medidas para seu tratamento e de previsão sobre a forma de monitoramento e a realização de atualização periódica do Plano de Integridade.

A título de estudo de caso, aponta-se o Plano de Integridade da Secretaria de Estado de Defesa Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro¹⁷¹. Nele se identifica a Declaração da Alta Administração em sua terceira página, em que os integrantes da alta cúpula do órgão se comprometem com o Plano de Integridade que apresentam à sociedade. O referido plano foi tornado público por meio da Resolução SEDEC nº 157 de 3 de setembro de 2019, publicada no Doerj de 16 de setembro de 2019¹⁷².

Neste plano são apresentadas as características do órgão, suas principais competências e sua estrutura organizacional. São definidos também a missão, a visão e os valores defendidos pelo órgão. Os principais instrumentos legais de integridade apontados no plano são o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar)¹⁷³, a Lei Estadual nº 250, de 02 de julho de 1979 (Lei de Organização Básica do CBMERJ)¹⁷⁴ e a Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990 (Lei Orgânica do TCE-RJ)¹⁷⁵, dentre outras normas.

Os três órgãos de gestão de integridade da SEDEC/CBMERJ são a Ouvidoria Geral (unidade de ouvidoria setorial), a Corregedoria Interna (unidade de corregedoria setorial) e a Assessoria de Controle Interno (unidade de controle interno). Esta última é também a responsável pelo Plano de Integridade do órgão, nos termos definidos pela CGE-RJ, bem como pela atividade de controle interno e pelo cumprimento de recomendações de auditoria.

¹⁷¹RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Defesa Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Integridade*. Disponível em: <<https://intranet.cbmerj.rj.gov.br/sistemas/comentario-planintegridade/>> Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁷²RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Defesa Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução Sedec nº 157*, de 03 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Legisla%C3%A7%C3%B5es/2019/Resolu%C3%A7%C3%B5es/RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEDEC%20N%C2%BA%20157%20DE%2003%20DE%20SETEMBRO%20DE%202019_INSTITUI%20PROGRAMA%20DE%20INTEGRIDADE%20NO%20%C3%82MBITO%20DA%20DEFESA%20CIVIL%20E%20DO%20CBMERJ.pdf?lve>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁷³BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.001*, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁷⁴RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual nº 250*, de 02 de julho de 1979. Disponível em: <[https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/150341/lei-250-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20B%C3%81SICA,Ver%20t%C3%B3pico%20\(81%20documentos\)](https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/150341/lei-250-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20B%C3%81SICA,Ver%20t%C3%B3pico%20(81%20documentos))>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁷⁵RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar Estadual nº 63*, de 01 de agosto de 1990. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87506/lei-complementar-63-90>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

Nesse sentido, coube a Corregedoria Interna a promoção da ética e de regras de conduta para os servidores, o tratamento de conflitos de interesse, os procedimentos de responsabilização e o tratamento de denúncias, este último em conjunto com a Ouvidoria Geral. Esta última, além da atribuição já citada, compete também a promoção da transparência ativa e do acesso à informação.

Verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro, apesar de não usar a mesma nomenclatura, definiu atribuições que corroboram os conceitos de Governança, Controle Interno e Auditoria Interna apresentados neste trabalho. A exemplo do Plano de Integridade apresentado, as atribuições naturais a Governança encontram-se divididas entre a Corregedoria Interna e a Ouvidoria Geral da Sedec, ficando o Controle Interno e a Auditoria Interna à cargo da Assessoria de Controle Interno.

3.3. O estímulo ao desenvolvimento de Programas de Integridade Simplificados

Os programas de integridade ganharam força no Brasil graças à descoberta de esquemas de corrupção em relações comerciais envolvendo setor público e privado. As empresas que se encontram nesse tipo de ligação geralmente são de médio e grande porte. Esse fato pode gerar dúvida sobre a aplicabilidade do programa em micro e pequenas empresas (MPE), fazendo-se necessário esclarecer que o mercado nacional, apesar da presença de médias e grandes empresas, tem como grande pilar da economia as empresas consideradas pequenas, nos termos da Lei Complementar n.º 123 de 2006¹⁷⁶:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, a partir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte a partir, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Nos termos da lei, o cálculo desses valores é realizado com base no produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos

¹⁷⁶BRASIL, op. cit., nota 98.

incondicionais concedidos. Os dados apresentados em reportagem pelo Sebrae¹⁷⁷ corroboram essa realidade:

Os pequenos negócios respondem por mais de um quarto do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Juntas, as cerca de 9 milhões de micro e pequenas empresas no País representam 27% do PIB, um resultado que vem crescendo nos últimos anos. Os dados inéditos são revelados pelo presidente do Sebrae, Luiz Barretto. “O empreendedorismo vem crescendo muito no Brasil nos últimos anos e é fundamental que cresça não apenas a quantidade de empresas, mas a participação delas na economia”, afirma Barretto. Em 1985, o IBGE calculou em 21% a participação dos pequenos negócios no PIB brasileiro. Como não havia uma atualização desse indicador desde então, o Sebrae contratou a Fundação Getúlio Vargas para avaliar a evolução das micro e pequenas empresas na economia brasileira, com a mesma metodologia utilizada anteriormente. Em 2001, o percentual cresceu para 23,2% e, em 2011, atingiu 27%. (...) As micro e pequenas empresas são as principais geradoras de riqueza no Comércio no Brasil, já que respondem por 53,4% do PIB deste setor. No PIB da Indústria, a participação das micro e pequenas (22,5%) já se aproxima das médias empresas (24,5%). E no setor de Serviços, mais de um terço da produção nacional (36,3%) têm origem nos pequenos negócios.

Ainda segundo o SEBRAE¹⁷⁸, o saldo de 575 (quinhentos e setenta e cinco) mil empregos gerados pelas micro e pequenas empresas de janeiro a setembro de 2018, é quase cinco vezes maior que a quantidade gerada pelas empresas de maior porte (130,4 mil empregos).

Isso equivale a 82% do total de 704 mil postos de trabalho criados por esses dois nichos de empresas neste ano. No acumulado até setembro, os pequenos negócios do setor de Serviços seguem liderando a geração de empregos no país, com a criação de 339,5 mil novos postos de trabalho, 59% do total de empregos gerados pelas micro e pequenas empresas nesse período¹⁷⁹.

Diante da importância dessas empresas para o país, o estímulo a criação de um sistema de integridade simplificado, voltado a essas empresas, mostra-se de grande interesse para o Poder Público. Nesse sentido o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, previa no inciso VIII do §1º e nos §§ 3º e 5º de seu art. 42, condições especiais para avaliar dos programas de integridade de empresas de pequeno porte em geral.

Isto se dá em relação à segurança dos negócios ou quanto aos bons frutos que as empresas podem obter ao comprovarem que atuam de forma ética em suas atividades. Soma-

¹⁷⁷SEBRAE. *Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil*. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e-pequenas-empresas-geram-27-do-pib-do-brasil,ad0fc70646467410VgnVCM2000003c74010aRCRD>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁷⁸SEBRAE. *Pequenos negócios respondem por 82% das novas vagas nos últimos meses*. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sc/noticias/pequenos-negocios-respondem-por-82-das-novas-vagas-nos-ultimos-meses,caaa6ddceeca6610VgnVCM1000004c00210aRCRD?origem=tema&codTema=2>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

¹⁷⁹Ibid.

se a isto o fato de que, independente da área de atuação, o mercado possui um alto nível de regulação.

O controle interno em micro e pequenas empresas seria uma tarefa relativamente simples, posto o reduzido tamanho das mesmas. Contudo, fica evidente que essas empresas de pequeno porte tendem a simplesmente ignorar os conceitos relativos a Programas de Integridade, por desconhecimento ou por considerar que tais processos podem atrapalhar seus negócios.

Fora o desconhecimento, resta ainda o alto valor de investimento necessário para implementar o *compliance* no setor privado. Apesar disso, o importante é que o cumprimento das leis e normas deve ser feito desde sempre, por empresas de qualquer porte, para que riscos internos possam ser excluídos ao máximo.

O Decreto n.º 11.129 de 2022¹⁸⁰ dita que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado conforme as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, no que lhe concerne, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

A aplicabilidade dessas diretrizes em micro e pequenas empresas não seriam tão complexas como no caso de empresas de grande porte. O corpo de funcionários, geralmente reduzido, gera a expectativa de redução de custo e tempo usado para investir em treinamento, comunicação, fiscalização e punição. A consequência seria a economia de recursos decorrente dessa política de prevenção e retenção dos danos por meio do *compliance*.

Uma empresa íntegra adota valores capazes de auxiliar a atuação de seus funcionários, tanto no ambiente interno, quanto na relação com clientes e parceiros, aplica procedimentos que visam impedir a ocorrência de irregularidades e defende a honestidade em seus negócios. Ter integridade é criar um ambiente onde o comportamento correto é incentivado, e essa é uma regra que se aplica tanto para as grandes corporações, como para uma pequena ou micro empresa.

Nesse sentido, se verifica o trabalho conjunto da CGU com o Sebrae, que visa a difusão de conhecimento, contribuindo para a conscientizar micro e pequenas empresas sobre os benefícios de investir numa postura mais ética nos negócios. A Cartilha do Comprador e a Cartilha do Fornecedor¹⁸¹ se apresentam como instrumentos interessantes da disseminação dessa cultura de controle.

¹⁸⁰BRASIL, op. cit., nota 53.

¹⁸¹BRASIL. CGU. *Integridade nas Micro e Pequenas Empresas*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/setor-privado/micro-e-pequenas-empresas>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

Pequenos negócios podem fornecer produtos e serviços para órgãos públicos. Com a Lei Complementar nº 123/2006¹⁸² as micro e pequenas empresas têm uma vantagem competitiva na participação em licitações públicas. O Regime Diferenciado de Contratação e os novos processos de compras exclusivas para MPE de até R\$ 80.000,00, subcontratação com cotas de 25% e a possibilidade de subcontratação compulsória de 30% de MPEs, com remuneração direta, para execução de obras e serviços.

A Cartilha do Fornecedor¹⁸³ do Sebrae traz informações essenciais, trata da importância desse tipo de cliente e de renda para as MPE e principalmente mostra o passo a passo para participar de licitações de forma íntegra e legítima. Esta busca ensinar aos pequenos empresários como contratar com o Poder Público e estimula o desenvolvimento de medidas de integridade adaptados as suas realidades.

Adotar uma postura correta é um dever, e um direito, de todos. Ter valores e preocupar-se em combater e prevenir a ocorrência de irregularidades não depende da quantidade de funcionários, ou de estar atuando em outros países; ter integridade é um compromisso da empresa e com a sociedade.

¹⁸²BRASIL, op. cit., nota 98.

¹⁸³BRASIL. SEBRAE. *Cartilha do Fornecedor*. O caminho para ter sucesso na contratação pública. Disponível em: <[https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b9527b49aa312d34221c1d06c16de226/\\$File/4972.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b9527b49aa312d34221c1d06c16de226/$File/4972.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2022.

CONCLUSÃO

Ao término do presente trabalho, foi possível tratar com clareza e coesão textual os conceitos usados no Direito Administrativo. Com base nesses, trabalhou-se o conceito de “Interesse Público”. Para tanto, discutiu-se acerca da definição do que seria o interesse público, vista a necessidade de definição do objetivo do serviço público para posterior determinação de seu atingimento.

O termo “interesse público” é expressão genérica e abstrata e, em regra, é nele que se fundamentam as ações praticadas pelo Poder Público. Seu conceito, a ser defendido pelo Direito Público, posta as individualidades de cada cidadão integrante da sociedade (em especial as diferenças de poder aquisitivo), se mostra um trabalho de considerável complexidade.

A Constituição do Brasil de 1988 não estabelece um conceito a respeito, preferindo apenas mencioná-lo genericamente. A exemplo, em seu artigo 37, IX, informa que “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Disto verifica-se a dificuldade na conceituação objetiva e inquestionável acerca deste termo tão cotidiano.

Já quanto aos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, foi possível avaliá-los com um pouco mais de cuidado. Apontou-se que a eficiência é tratada pela doutrina mais tradicional do Direito Administrativo como princípio constitucional desde 1998, após a publicação da Emenda Constitucional n.º 19. Esta acrescentou ao *caput* do art. 37 da CRFB/88 o supracitado princípio, que fora denominado de “qualidade do serviço prestado” no projeto da citada Emenda.

Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na Administração, voltando-se para o aspecto tipicamente instrumental da prestação de serviço. Por fim, a efetividade se volta para a análise qualitativa dos resultados obtidos com as ações administrativas, priorizando, nesse ponto de vista, a positividade dos objetivos.

Acerca do controle na Administração Pública, este pode ser exercido através de duas formas distintas. De um lado, o controle administrativo e, por outro lado, tem-se o controle político, que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da

República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

O controle político tem origem na teoria da separação de poderes, preconizada por Locke e Montesquieu nos séculos XVII e XVIII. Este último, em sua obra *O espírito das leis*, sustentava que era necessário que um Poder detivesse o outro e que todos deveriam atuar harmonicamente.

Por outro lado, no controle administrativo não se procede nenhuma medida para estabilizar poderes políticos, mas, ao contrário, se pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa. Enquanto o controle político se relaciona com as instituições políticas, o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas.

Quanto aos conceitos relacionados a Programas de Integridade, começou-se por definir “*Compliance*”, do verbo Inglês “*to comply*”, que se define como “estar de acordo” ou “estar em conformidade”. Traduz-se no efetivo cumprimento de leis e normas. Já “Integridade” conceituou-se como meio efetivo de, no ambiente corporativo, combater à corrupção, às fraudes e demais vilipêndios à Administração Pública. A Integridade se sustenta em três pilares, quais sejam: a prevenção, a detecção e a correção.

Demonstrou-se claramente o interesse da Administração Pública em implementar essa metodologia de controle interno. O combate ao patrimonialismo, sistema frequente da dominação tradicional, ainda se faz necessário. O modelo burocrático trazido por Getúlio Vargas se mostrou uma solução ineficiente para o Estado em desenvolvimento econômico social. A corrupção representa uma falha no controle burocrático e um retrocesso ao patrimonialismo.

Conclui-se que a corrupção descredibiliza a organização estatal tanto interna quanto externamente, prejudicando suas ações em diversos níveis. Tal se traduz numa ameaça a sua própria existência, na condição de ficção jurídica. O sucesso alcançado na melhoria dos processos de controle e o resultado alcançado pelas organizações que passaram a usar programas de integridade, e se relacionar com pessoas que os possuam, são suficientes para comprovar o interesse da Administração em sua implementação.

Os benefícios e fomentos destinados a pequenas e micro empresas, prevista nos arts. 170, inciso IX, e 179 da CRFB e nos arts. 3º, § 14, e 5º-A da Lei nº 8.666/93, bem como os previstos no Estatuto das ME e EPP, não restam prejudicados. Apesar de tal diferenciação não estar prevista na Lei Anticorrupção, tal já estava prevista no Decreto nº 8.420 e foi mantida no Decreto nº 11.129 de 2022, que revogou o anterior.

Com base nos argumentos construídos nos capítulos anteriores, foram apresentadas e

discutidas as soluções encontradas por órgãos que já implementaram seus programas de integridade. Apontou-se a viabilidade da edição de normas acerca da obrigatoriedade e padronização do sistema tratado, da definição de unidades vocacionadas para julgar a adequação dos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro ao referido sistema e da possibilidade de criação de novos setores para exercer tais funções.

Acerca da questão da competência para legislar sobre relações contratuais com a Administração Pública ser ou não privativa da União, postos os termos do art. 22, inciso XXVII, da CRFB/88, restou claro o entendimento de que a mesma se restringe às normas gerais. Assim os demais entes da federação estariam aptos a legislar segundo suas demandas regionais, desde que não entrassem em conflito com as normas gerais promulgadas pela União.

Dos diplomas estaduais estudados, estes possuem base e fundamento legal nos princípios da probidade e moralidade administrativas e seguem diretrizes básicas da Lei Geral de Licitações e Contratos, o que por si só afasta possível violação à norma geral. Assim, se a exigência está em estrita concordância com as diretrizes gerais, ainda que esta não tenha disciplinado de modo expresso determinada obrigação, não há que se falar em inconstitucionalidade formal.

Quanto a implementação dos programas de integridade pela Administração Pública Estadual prejudicar a concorrência em licitações por pequenas e microempresas, verificou-se que as soluções encontradas foram razoavelmente eficazes. Nas normas analisadas neste trabalho verifica-se que a cobrança de programas de integridade em licitações se dá em face de contratos de alto valor e, quando necessário, são avaliadas de forma mais adequada às agruras do micro empreendedorismo.

Especial atenção é dada ao estímulo do Poder Público a implementação de medidas de integridade por meio da Cartilha do Fornecedor, resultado do trabalho conjunto da CGU com o Sebrae.

Por fim, os argumentos trazidos ao debate alcançaram o propósito de esclarecer acerca da possibilidade de todos os entes federativos editarem normas que imponham o programa de integridade em suas licitações. Por outro lado, seus efeitos negativos sobre os micro empreendedores também foram reduzidos. Feita tais considerações, restaram contornados os obstáculos à implementação de programa de integridade e concluiu-se pela sua constitucionalidade no âmbito do Poder Executivo estadual fluminense.

REFERÊNCIAS

ARARIPE, Cíntia; MACHADO, Raquel. os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: nudge ou obrigação legal? um olhar sobre as duas perspectivas. *Revista Brasileira De Políticas Públicas*, Brasília: Uniceub, v. 8, n. 2, ago, 2018, p. 387-394. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5332/3983>>. Acesso em: 05 mar. 2022

BARROS, Suzana de Toledo. *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BAUMOTTE, Ana Cláudia Trintenaro et al. *Gerenciamento de Pessoas em Projetos*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Portaria nº 1.335*, de 21 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/15957944/do1-2018-05-25-portaria-n-1-335-de-21-de-maio-de-2018-15957940>. Acesso em: 26 set 2022.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. Controladoria Geral da União. *Portaria nº 910*, de 07 de abril de 2015. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33650>>. Acesso em: 24 abr 2022.

_____. Controladoria Geral da União. *Instrução normativa nº - 1*, de 7 de abril de 2015. Diário Oficial da União n.º66, Brasília, DF, 04 abr. 2015, p. 2. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2015&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=84>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. Controladoria Geral da União. *Instrução normativa nº - 2*, de 7 de abril de 2015. Diário Oficial da União n.º66, Brasília, DF, 04 abr. 2015, p. 3. Disponível em:<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2015&jornal=1&pagina=3&totalArquivos=84>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. Controladoria Geral da União. *Portaria nº 909*, de 07 de abril de 2015. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34001>>. Acesso em: 24 abr 2022.

_____. Controladoria Geral da União. *Programa de integridade*. Diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para->

empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. *Decreto nº 1.171*, de 22 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Decreto nº 11.129*, de 11 de julho de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70> Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. *Decreto nº 3.678*, de 30 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. *Decreto nº 8.420*, de 18 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm> Acesso em 10 fev. 2022.

_____. *Decreto nº 8.793*, de 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Decreto nº 9.690*, de 23 de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Decreto-Lei nº 1.001*, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. *Decreto-lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

_____. Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. *Programa de Integridade e Compliance*. Disponível em: <https://www.gov.br/iti/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Programa_de_Integridade_e_Compliance___Assinado_1.pdf> Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei Complementar nº 123*, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. *Lei nº 11.101*, de 9 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm>. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

_____. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 24 abr 2022..

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____. *Política de Integridade e compliance.* Orientações para o ITI Manual. Disponível em : <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fiti%2Fpt-br%2Facesso-a-informacao%2Finstitucional%2FPrograma_de_Integridade_e_Compliance_Assinado_1.pdf&clen=3638521&chunk=true>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. AC nº 2.614. Relator: Min. LUIZ FUX. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9449991>>. Acesso em: 24 jan 2022.

CARNEIRO, Cláudio; CARVALHO, Jefferson. *Programa de Integridade em compras públicas: Certificação ISSO 37001 e contribuição a efetividade.* Rio de Janeiro: University Institute, 2020. [E-Book].

_____; MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César (org.). MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César (org.). *Transparência Pública: o estado da arte.* Rio de Janeiro: University Institute Editora, 2020. [Ebook].

_____; SANTOS JUNIOR, Milton de Castro. *Compliance e Boa Governança (Pública e Privada).* Belo Horizonte: Juruá, 2018.

_____; MOTTA FILHO, Humberto Eustáquio C. *Compliance: O Estado da Arte: Regulações, práticas, experiências e propostas para o avanço da cultura da integridade no Brasil e no mundo.* Curitiba: Instituto Memória. 2019.

_____; *Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil.* *Revista De*

Direito Da Faculdade Guanambi, Bahia: UniFG, v.3 , n.1. julho-dezembro 2016. Disponível em: < <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871/7602>> Acesso em: 20 fev. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FAGUNDES, Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIOVANNI, Wagner. *Compliance, a excelência na prática*. São Paulo: Editora Própria, 2014.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 1964.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIRANDA, Karina Maria Oliveira de. *A cooperação regulatória frente ao direito administrativo sancionador: Um estudo sobre o compliance nas contratações públicas e suas potenciais implicações no cenário brasileiro*. 2019. 63 folhas. Monografia (Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: < <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/37188>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

MOELLER, R. R. COSO. *Enterprise Risk Management: establishing effective governance, risk, and compliance processes*. 2. ed. Hoboken: Wiley corporate F&A, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. *A juridicidade da Lei Anticorrupção – reflexões e interpretações prospectivas*. p. 1. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/01/ART_Diogo-Figueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorruptcao.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MOTTA, Fabrício. *Função normativa da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Marta Leônidas Silva de; TORRES, Claudia Vechi. A desmistificação do compliance no Brasil: Como democratizar esse sistema de integridade no nordeste brasileiro?. *Revista Juris Rationis*, v. 11, n. 1, p. 28-45, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unp.br/index.php/juris/article/view/1950/1309>> Acesso em: 24 abr 2022..

PACHECO, Ana Paula R. et al. *O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica*. 2006. 07f. Artigo (Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <<http://issbrasil.usp.br/artigos/ana.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PAUPÉRIO, Arthur Machado, *Teoria geral do Estado*. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. *Contratação pública e compliance: uma proposta para a efetividade dos programas de integridade em contratações públicas*. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327685773_Contratacao_publica_e_compliance_uma_proposta_para_a_efetividade_dos_programas_de_integridade_em_contratacoes_publicas>. Acesso em: 05 mar. 2022.

PIRONTI, Rodrigo. *Exigência de compliance nas contratações com o poder público é constitucional*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-21/opiniao-compliance-lei-licitacoes>> Acesso em: 05 mar. 2022.

_____; ZILLOTTO, Mirela. *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. *Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

POZZO, Augusto Neves Das; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Aspectos controvertidos do Compliance na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum. 2020.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público nas reformas constitucionais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 46.745*, de 22 de agosto de 2019. Disponível em: <<http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/DECRETO-N%C2%BA-46745-2019.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. *Lei Complementar Estadual nº 63*, de 01 de agosto de 1990. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87506/lei-complementar-63-90>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. *Lei Estadual nº 250*, de 02 de julho de 1979. Disponível em: <[https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/150341/lei-250-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20B%C3%81SICA,Ver%20t%C3%B3pico%20\(81%20documentos\)](https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/150341/lei-250-79#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20ORGANIZA%C3%87%C3%83O%20B%C3%81SICA,Ver%20t%C3%B3pico%20(81%20documentos))>. Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. *Lei Estadual nº 5.427*, de 01 de abril de 2009. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/ef664a70abc57d3f8325758b006d6733?OpenDocument>>. Acesso em: 03 mar. 2022.

_____. *Lei Estadual nº 7.753* de 17 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2IyNGEyZGE1YTA3Nzg0N2MwMzI1NjRmNDANWQ0YmYyLzBiMTEwZDAXNDBiM2Q0Nzk4MzI1ODFjMzAwNW14MmFkP09wZW5Eb2N1bWVudA==>. Acesso em: 03 mar. 2022.

_____. *Lei n° 7.989*, de 14 de junho de 2018. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=53&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2M4YWEwOTAwMDI1ZmVIZjYwMzI1NjRIYzAwNjBkZmZmL2I2NmUxNTYyYmY5NjIyNWY4MzI1ODJiMTAwNWJkZmY1P09wZW5Eb2N1bWVudA==> Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. *Resolução CGE n° 124*, de 04 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/Res.-124.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Integridade*. Disponível em: <<https://intranet.cbmerj.rj.gov.br/sistemas/comentario-planintegridade/>> Acesso em: 22 ago. 2022.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução Sedec n° 157* de 03 de setembro de 2019.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. *O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SALLES, Fernanda Cimini. A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte: UFMG, v. 11, n. 2, p. 99-125, ago. 2016. Disponível em: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/478/317>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SANTOS, Renato Almeida dos et al. Compliance e liderança: a susceptibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações. *Einstein* (São Paulo) v. 10 n.º1, São Paulo. 01 mar. 2012. Disponível em: <<https://journal.einstein.br/pt-br/article/compliance-e-lideranca-a-susceptibilidade-dos-lideres-ao-risco-de-corrupcao-nas-organizacoes/>>. Acesso em: 08 mar. 2022.

SEGAL, Sim. *Corporate Value of Enterprise Risk Management: the next step in business management*. Hoboken: Wiley Corporate F&A, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. A Reforma Administrativa que ainda não veio: dever estatal de fomento à cidadania ativa e à governança. *Revista De Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 252, p. 119-140. mai. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v252.2009.7959>>. Acesso em: 02 fev. 2022

WEBER apud DELUCHEY, Jean-François Yves. O Estado como metadispositivo. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro, n. 53, p. 115-146, jul/dez 2018. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/949/528>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

WILLEMANN, Mariana Montebello, “Accountability” democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Belho Horizonte: Fórum, 2017.

