

# INTEGRIDADE, CONTROLE, PREVENÇÃO.

Fomento a boas práticas nos Órgãos Públicos Municipais de Minas Gerais



## APRESENTAÇÃO - PGA CAOPP 2021

### 1 - INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o combate à corrupção ganhou enorme destaque no Brasil, principalmente em razão de diversos escândalos envolvendo agentes públicos e integrantes da iniciativa privada, o que, segundo estimativas, causou um prejuízo de aproximadamente R\$200 bilhões por ano aos cofres públicos<sup>1</sup>.

Durante muito tempo, o foco da legislação brasileira esteve na atuação repressiva aos atos de corrupção, como se verifica, por exemplo, dos artigos 317 (crime de corrupção passiva) e 333 (crime de corrupção ativa) do Código Penal e dos demais crimes contra a administração pública, de leis específicas como a Lei n.º 9613/98 (combate à lavagem de dinheiro) e da Lei n.º 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes envolvidos em atos de improbidade administrativa.

Fato é que a atuação meramente repressiva, apesar de sua importância e resultados alcançados, na maioria vezes, não é capaz de reverter os danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados em decorrência da prática de atos de corrupção, o que tem provocado uma mudança na atuação dos órgãos de controle e da sociedade, a fim de evitar o seu avanço no país.

No âmbito legislativo, podemos citar como exemplos a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), que adotam estratégias de prevenção para o enfrentamento às práticas de corrupção.

Vale lembrar que o Brasil é signatário de convenções internacionais que buscam maximizar as ações de prevenção e combate à corrupção, como *The Open Government Partnership* (OGP) ou Parceria para Governo Aberto, Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU), Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) e Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>2</sup>. A Controladoria-Geral da União, com a finalidade de auxiliar os Estados e Municípios a aprimorar a gestão pública e a fortalecer o combate à corrupção, considerando a “Agenda 2030” (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), aprovada pela Resolução A/RES/70/1 da Assembleia Geral da ONU, de 25/09/2015, criou o programa “Time Brasil”, com base em três eixos (Transparência, Integridade e Participação Social)<sup>3</sup>:

- Eixo Transparência: desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;
- Eixo Integridade: reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;

<sup>1</sup> “Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), Brasil perde R\$ 200 bilhões por ano com corrupção. Num comparativo, investimentos públicos em áreas essenciais — saúde, educação e segurança — no país alcançaram R\$ 228 bilhões em 2019”. - <https://www.amb.com.br/cnj-discute-estrategias-de-combate-corrupcao-em-webinario-brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-com-desvios/>

<sup>2</sup> Bittencourt, Sidney. Comentários à lei anticorrupção Lei 12.846/2013 (p. 58). REVISTA DOS TRIBUNAIS. Edição do Kindle.

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>. Acesso realizado em 05/03/2021.

- Eixo Participação: garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

O CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público, através da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF), a fim de priorizar a adoção de ações preventivas, aprovou o Plano Diretor para o biênio 2020/2021, com os seguintes objetivos:

- Fomentar e apoiar as estratégias de aperfeiçoamento de controle interno, governança e gestão administrativa-financeira;
- Aperfeiçoar o controle e a fiscalização dos atos administrativos e financeiros do Ministério Público.

Em seu relatório, o CNMP destacou as seguintes atividades:

**Levantamento de boas práticas de governança e de gestão administrativo-financeira.** Com o objetivo de fomentar e apoiar as estratégias de aperfeiçoamento de controle interno, governança e gestão administrativo-financeira, a CCAF propôs-se a realizar encontros institucionais com os Ministérios Públicos e as Procuradorias da República nos Estados (MPF), com o desiderato de fomentar o intercâmbio de melhores práticas de governança e de gestão nas unidades ministeriais. Como um dos resultados, a CCAF e a CEC lançaram, em 11 de novembro de 2020, a publicação “O CNMP e as boas práticas de combate à corrupção e de gestão e governança dos Ministérios Públicos”<sup>42</sup>. A obra foi apresentada durante as atividades do “I Congresso do Ministério Público Brasileiro” e reúne iniciativas bem-sucedidas implementadas pelas unidades e ramos do Ministério Público, com o fim de compartilhar informações entre o MP e incrementar a eficiência organizacional. A 1ª edição está dividida em seis capítulos, que reúnem as boas práticas de combate à corrupção e de gestão e governança dos Ministérios Públicos dos Estados do Acre (MP/AC), Amapá (MP/AP), Pará (MP/PA), Rondônia (MP/RO), Santa Catarina (MP/SC) e Ministério Público Militar (MPM). As demais unidades serão contempladas na 2ª e nas 3ª edições, previstas para 2021<sup>4</sup>;

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, além de medidas repressivas, também vem buscando incentivar a adoção de medidas preventivas no combate à corrupção, com ações ligadas a políticas públicas da área.

Em 2008, o MPMG engajou-se no projeto “O que você tem a ver com a corrupção?”, exercendo a coordenação geral, em nível nacional, no biênio 2012/2013. Idealizado pelo CNPG - Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça, o projeto teve como objetivos o esclarecimento da população sobre o tema e a conscientização da sua importância no combate aos desvios de conduta e de recursos públicos.

---

<sup>4</sup> Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Relatorios\\_de\\_Atividades/relatorio\\_cnmp\\_2020.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Relatorios_de_Atividades/relatorio_cnmp_2020.pdf). Acesso realizado em 04/05/2021.

Este Centro de Apoio Operacional, no Plano Geral de Atuação dos anos de 2018/2019, apresentou o “Projeto Águas Limpas”, visando a dar efetividade à Lei de Acesso à Informação nos municípios mineiros, e, assim, implementar maior transparência nos atos da administração municipal.

Dando prosseguimento às ações de fomento à atuação preventiva no combate à corrupção, o presente Plano Geral de Atuação busca incentivar os municípios mineiros a adotarem programas de integridade.

No entanto, não se pode ignorar que o Estado de Minas Gerais possui 853 Municípios, com realidades muito distintas. Temos município com menos de mil habitantes e até com mais de dois milhões e meio habitantes. Alguns municípios que contam com administração formada por diversos órgãos e secretarias, outros que possuem em sua estrutura apenas poucos servidores públicos efetivos<sup>5</sup>. Tais fatores devem ser considerados quando da elaboração do programa de integridade do município, tendo em vista o disposto no artigo 22, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/1942):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Sobre o princípio da realidade e adaptação das exigências à realidade municipal e a regulamentação de normas de integridade nos entes municipais, Irene Patrícia Nohara<sup>6</sup> explica que:

(...) é evidente que não se pode exigir o mesmo grau de sofisticação na introjeção de parâmetros de *compliance* anticorrupção para Municípios: de pequena população, estrutura administrativa diminuta e carente de mão de obra qualificada, em comparação, por exemplo, com Municípios que sediam metrópoles populosas e com alta concentração de atividades econômicas complexas, sendo estes geridos por uma administração pública conformada com recursos materiais e humanos de maior quantidade e de melhor capacitação técnica.

Assim, o programa de integridade adotado deve ser coerente com a realidade Municipal, com os riscos existentes e também com a dimensão da entidade. É necessário não apenas editar atos normativos para dizer que há programa de integridade, mas eles devem fazer parte do cotidiano das Municipalidades, sendo seus mecanismos aplicados com efeitos concretos.

Assim, o propósito do presente PGA é estimular as administrações públicas municipais a adotarem medidas relacionadas à cultura da integridade, respeitando a realidade local, seja com a

<sup>5</sup> O Município de Serra da Saudade/MG possui em seu quadro 126 servidores públicos, de acordo com a folha de pagamento referente ao mês de março/2021 ([http://serradasaudade.com/assets/files/folha\\_pagamento\\_03\\_2021.pdf](http://serradasaudade.com/assets/files/folha_pagamento_03_2021.pdf))

<sup>6</sup> Nohara, Irene Patrícia. “O princípio da realidade da LINDB aplicado à exigência de *compliance* nos municípios brasileiros”, em *Compliance no setor público* / Marcelo Zenker; Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (Coord.) - Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 95)

implementação de programas de integridade<sup>7</sup> pelo ente ou com a adoção de providências, edição de regras e/ou criação de estruturas básicas que possibilitem maior lisura aos atos da administração.

## 2) PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

Em agosto de 2013, foi publicada a Lei n.º 12.846/2013, conhecida como “Lei Anticorrupção”, a fim de regulamentar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A lei, em seu artigo 7º, enumera as hipóteses de atenuação da responsabilização de pessoas jurídicas, quando da aplicação das sanções nela previstas. Entre elas está a existência, no âmbito da empresa, de um “programa de integridade” ou “programas de *compliance*”<sup>8</sup>, como denominam alguns.

Assim, segundo o artigo 7º, inciso VIII, da Lei n.º 12.846/2013, os “programas de integridade” consistem na existência, no âmbito de uma pessoa jurídica, de um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A Controladoria-Geral da União define “programa de integridade” como “*um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta*”<sup>9</sup>.

No âmbito federal, o Decreto n.º 8.420, de 18.03.2015, regulamenta a Lei nº 12.846/2013 e, em seu artigo 42, elenca os requisitos necessários que devem ser observados pela pessoa jurídica para estruturação dos “programas de integridade”:

Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

<sup>7</sup> Há na doutrina discussão sobre a denominação ideal, se programa ou sistema de integridade. “O termo “programa” se refere a algo que se pretende executar em determinada ocasião, a partir de um planejamento que contempla atividades com início, meio e fim. Já um “sistema” é algo perene, definitivo, que se mantém em constante aprimoramento e jamais pode ser encerrado. Pode-se dizer, assim, que um “programa de integridade” seria apenas uma ação de governo, enquanto que um “sistema de integridade” é uma ação de Estado”. (Zenker, Marcelo. “Sistemas Públicos de Integridade: Evolução e Modernização da Administração Pública Brasileira”, em *Compliance no setor público* / Marcelo Zenker; Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (Coord.) - Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 188). Tratando-se de proposta de trabalho de cunho eminentemente prático, focado nos resultados práticos buscados, deixaremos de enfrentar a questão, empregando o termo “programa”, mais amplamente difundido.

<sup>8</sup> “*Compliance* pode ser definido então como conjunto de ações e planos adotados facultativamente por pessoas jurídicas, visando garantir que cumpram todas as exigências legais e regulamentares do setor ou segmento econômico em que atuam, inclusive preceitos éticos e de boa governança administrativa, visando evitar, detectar, punir e remediar adequadamente fraudes e atos de corrupção em geral”. (Cunha, Rogério Sanches. *Lei Anticorrupção Empresarial* / Rogério Sanches Cunha e Renee Souza. - 3. ed., rev. atual. e ampl. - Salvador: Ed Jus Podivm, 2020, p. 106)

<sup>9</sup> Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica#:~:text=Programa%20de%20Integridade%20C3%A9%20um,desvios%20C3%A9ticos%20e%20de%20conduta>. Acesso realizado em 26/04/2021.

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
- III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
- V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;
- XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;
- XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e
- XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) também dedica especial atenção à implantação e manutenção de programas de integridade pelas pessoas jurídicas contratadas pela Administração Pública. Merece destaque o disposto no artigo 25, § 4º; artigo 60, inciso IV; artigo 156, § 1º, inciso V; e artigo 163, parágrafo único.

Vale ressaltar que tanto a Lei n.º 12.846/2013 como o Decreto n.º 8.420/2015 e a Lei n.º 14.133/2021 tratam de regras relativas a “programas de integridade” no setor privado. No entanto, conforme lembra Matheus Lourenço Rodrigues da Cunha<sup>10</sup>,

Em que pese tenha se originado como iniciativa do setor privado, notadamente a evitar ou atenuar o processo de responsabilização de pessoas jurídicas e seus dirigentes, o sistema de *compliance* e integridade, pouco a pouco, conquista espaço na estratégia de melhoria de governança do setor público, no Brasil e no mundo.

E não poderia ser diferente, uma vez que, na hipótese de materialização de condutas corruptivas, estão sempre presentes dois agentes: corruptor e corrompido. Ademais, em diversas dessas hipóteses, é possível que o primeiro seja um agente privado e o segundo um agente público. Assim, restringir a preocupação de melhores práticas de *compliance* e integridade apenas ao setor privado, seria como enfrentar um problema dialógico, apenas por uma de suas faces.

Portanto, algumas dessas ferramentas de combate à corrupção utilizadas nos programas de integridade no setor privado também estão sendo adotadas pelo setor público, como veremos a seguir.

## 2.1) PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO SETOR PÚBLICO

No Brasil, a Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) é considerada como um marco para a implementação dos programas de integridade no setor público. Em seu artigo 9º, a norma impõe que as empresas públicas e sociedades de economia mista adotem regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangem: I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos e III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

Além disso, o § 1º do citado dispositivo exige a elaboração e divulgação do Código de Conduta e Integridade da estatal, que disponha sobre:

- I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
- II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
- III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
- IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

---

<sup>10</sup> ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 230.

V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

A União Federal publicou o Decreto n.º 9.203/2017, que trata sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o qual, em seu artigo 19, estabelece que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programas de integridade<sup>11</sup>. Pode-se citar, como exemplo, a Portaria n.º 15.543/2020, que divulga o “Manual de Conduta do Agente Público Civil do Poder Executivo Federal”.

Diversos Estados e Municípios também já instituíram seus programas de integridade, como, por exemplo, o Estado de Minas Gerais, através do Decreto n.º 47.185/2017.

Nota-se, como ponto comum aos programas de integridade do setor público, a estruturação de códigos de conduta, de órgãos de controle interno, de canais de denúncia, governança, além de maior divulgação e transparência de suas ações, pautando-se, sempre, na legalidade, moralidade e ética.

Como citamos, a questão relativa à divulgação e transparência dos atos praticados pelo Poder Público foi tratada no Plano Geral de Atuação dos anos de 2018/2019, através do projeto “Águas Limpas”.

Passamos, então, a analisar as outras ferramentas utilizadas a fim de prevenir os atos de corrupção no setor público:

### 2.1.1) CÓDIGOS DE CONDUTA

De acordo com o “Manual para Implementação de Programas de Integridade”<sup>12</sup>, publicado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em se tratando de disseminação de cultura de integridade numa determinada instituição,

(...) a primeira categoria de medidas que se espera constar em um programa de integridade é a formalização das expectativas a respeito do comportamento e conduta dos agentes públicos. É necessário comunicar frequentemente e com clareza quais valores e princípios deverão orientar a atuação dos servidores, principalmente em relação às principais áreas e processos de risco da organização

<sup>11</sup> Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

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

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

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

<sup>12</sup> Disponível em [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso realizado em 20/04/2021.

Nesse sentido, é essencial registrar tais padrões através da criação de manuais, códigos e demais diretrizes direcionadas à probidade, esclarecendo de forma precisa como deve ser desenvolvida a prestação do serviço público de maneira a mitigar a ocorrência de possíveis quebras de integridade.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais assim descreve a finalidade do seu “Código de Conduta”<sup>13</sup>:

O Código de Conduta do Tribunal de Justiça do Estado de Minas – TJMG tem por finalidade orientar e cientificar seus agentes públicos quanto às condutas a serem observadas no ambiente de trabalho e na interação com o público externo, de modo a mantê-las convergentes com a missão, a visão e os valores do Tribunal, comprometidas com a ética e a probidade e em conformidade com o interesse público. O termo conduta, neste Código, tem sentido amplo e abrange ações, comportamentos, atitudes, reações, postura, forma de agir, de se portar, de se expressar.

Vale lembrar, nesse aspecto, a enumeração feita pela Lei n.º 13.303/2016, em seu artigo 9º, § 1º, de preceitos que devem ser observados nos Códigos de Conduta e Integridade das empresas públicas e sociedades de economia mista (já expostos no item anterior).

Verifica-se que os códigos de conduta não se limitam a elencar uma série de proibições/vedações, como geralmente constam nos estatutos dos servidores públicos. Eles vão além, trazendo princípios e valores da instituição e descrevendo situações concretas que possam vir de encontro a esses, como casos que caracterizam conflito de interesses, nepotismo, políticas para doação e recebimento de brindes, presentes e patrocínios etc.

Assim, as regras de conduta orientam a atuação dos agentes públicos em sua vida profissional e devem ser obedecidas por todos os servidores, inclusive os da alta direção ou, no caso dos poderes municipais, os considerados como “agentes políticos”.

Além disso, é importante que haja previsão de sanções aplicáveis em caso de violação às regras do código de conduta, com clareza quanto ao procedimento que deve ser observado para apuração das faltas disciplinares/funcionais e eventual aplicação dessas sanções, inclusive quanto a competências e recursos.

Por fim, visando a evitar decisões corporativistas e a garantir a integridade do processo de apuração, é importante que as infrações às regras de conduta sejam apuradas por órgãos próprios, formados por servidores públicos efetivos, ou, quando inviável a existência desse órgão, que haja uma comissão permanente ou temporária com prazo definido, para apuração das faltas disciplinares/funcionais.

---

<sup>13</sup> Disponível em

<https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A80BCE5700FC049017015D7D3EF22B5#:~:text=PADR%C3%95ES%20DE%20CONDUTA&text=S%C3%A3o%20condutas%20esperadas%20de%20todos,e%20o%20p%C3%BAblico%20em%20geral>. Acesso realizado em 26/04/2021.



## 2.1.2) CANAL DE DENÚNCIA

Como visto, os programas de integridade têm como objetivo prevenir, detectar e sancionar fraudes e atos de corrupção, razão pela qual, além de descreverem as condutas desejadas para seus servidores (“códigos de conduta” ou “códigos de ética”) e o respectivo processo de responsabilização em caso de violação das regras impostas, devem disponibilizar meios para que sejam identificados os ilícitos praticados contra a administração pública.

Assim, imprescindível a existência de um canal para que a sociedade, e até mesmo outros servidores, possa levar ao conhecimento do órgão público eventuais desvios praticados por seus integrantes.

Portanto, pode-se definir o “canal de denúncia” como:

(...) ferramenta capaz de receber denúncias internas e externas relativas a desvios éticos e descumprimentos ao código de conduta e integridade ou legislação e regulações, de preferência devendo garantir o anonimato dos denunciante, se assim o quiserem.<sup>14</sup>

Geralmente, o encaminhamento de denúncias é feito através da “Ouvidoria”, a qual, para garantir a efetividade e credibilidade da apuração, deve dar prosseguimento à denúncia recebida, seja qual for o agente denunciado, seguindo um fluxograma previamente definido e atuando com independência no cumprimento de suas funções.

Quanto ao anonimato e confidencialidade da denúncia apresentada, Mário Spinelli destaca a importância de que o canal de denúncia permita que o denunciante, em relação à sua identificação, escolha:

- a) permanecer totalmente anônimo, situação em que se deve garantir a impossibilidade de seu reconhecimento como autor da denúncia, proibindo-se, por exemplo, que seja obrigatório o fornecimento de informações pessoais ou, ainda, assegurando-se a impossibilidade de identificação do computador ou outra fonte de onde tenha sido enviado o relato;
- b) identificar-se junto ao canal de denúncias, mas solicitar confidencialidade com relação à divulgação de sua autoria junto a outros atores;
- c) identificar-se e não solicitar nenhum tipo de confidencialidade<sup>15</sup>.

Finalizando, conclui o citado autor que

considerando que as denúncias são apontadas como a principal fonte para identificação de irregularidades, elas têm grande importância na estruturação de um sistema de cumprimento normativo, possibilitando que a organização identifique

<sup>14</sup> Lança, Daniel, Rodolfo Viana Pereira - Manual prático de compliance antissuborno: guia de implementação da norma iso 37001:2017, Belo Horizonte: IDDE, 2019, p. 47.

<sup>15</sup> Spinelli, Mário. “A importância das Ouvidorias para os sistemas de integridade governamentais”, em *Compliance no setor público* / Marcelo Zenker; Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (Coord.) - Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 216

antecipadamente desvios e seus autores, adote as devidas medidas saneadoras e, dessa forma, consiga preservar seus ativos e sua própria reputação<sup>16</sup>.

### 2.1.3) CONTROLE INTERNO

Segundo o inciso VII do artigo 42 do Decreto n.º 8.420/2015, um dos parâmetros de estruturação dos programas de integridade é a existência de controladoria interna, que assegure a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica.

A exigência de um sistema de controle interno está prevista na Constituição Federal, em seu artigo 70, que versa sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos Poderes Públicos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**.

O sistema de controle interno também é mencionado na Carta Magna ao tratar dos Municípios, no artigo 31, dispondo que:

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

Antes, porém, a Lei n.º 4.320/1964, nos artigos 76 a 80, já mencionava o controle interno que deve ser exercido pelo Poder Executivo quando da execução orçamentária.

Da mesma forma, a Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal exige que o Relatório de Gestão Fiscal seja assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno (parágrafo único do art. 54), sendo certo que, o artigo 59 cita, expressamente, a existência do sistema de controle interno de cada Poder.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Constituição Estadual, seguindo o teor da norma constitucional federal, prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade** (art. 74 da CE). Também há menção ao controle interno nos artigos 73, § 1º, inciso I<sup>17</sup> e artigo 81<sup>18</sup> da Constituição Estadual.

<sup>16</sup> Ob. cit., p. 221.

<sup>17</sup> Art. 73 – A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz. § 1º – Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a: I – controles internos exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida;

<sup>18</sup> Art. 81 – Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e as entidades da administração indireta manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

Fato é que em nossa legislação há várias referências ao sistema de controle interno, o qual, além de atuar na supervisão de planos contábeis, financeiros e orçamentário, deve fomentar a correta aplicação dos recursos públicos, a fim de evitar a ocorrência de fraudes e de atos de corrupção na administração pública.

Em estudo realizado pelo Banco Mundial e pelo Conselho Nacional do Controle Interno, divulgado no *site* das Nações Unidas<sup>19</sup>, apontou-se que:

O relatório do Banco Mundial e do Conaci revela enormes diferenças no nível de implementação dos controles internos nos estados e municípios. Segundo o documento, isso implica em desperdício de recursos públicos e, na maioria das vezes, baixa qualidade dos serviços prestados à população.

Vinte e dois estados e o Distrito Federal compartilharam seus dados. De acordo com o estudo, apenas oito deles têm instrumentos para regulamentar conflitos de interesse, o que pode prejudicar o atendimento do interesse coletivo.

Oito também é o número de estados que ainda não contam com instrumentos de acompanhamento da evolução do patrimônio de seus agentes públicos.

Destacou-se, ainda, a necessidade de se reestruturar o sistema de controle interno brasileiro, a fim de ajudar os governos estaduais e municipais a entregar serviços públicos de qualidade à população:

Essas instituições ajudam na prevenção e combate à corrupção, defesa do patrimônio público, incentivo a um controle social e buscam sempre melhorar a qualidade do gasto público. Elas também dão apoio ao controle externo, no caso, os tribunais de contas, da União, os tribunais de contas dos estados ou dos municípios. Esses órgãos fiscalizam e orientam todos os demais órgãos da administração pública nos processos de compra, de contratação de serviços e de terceiros, assim como propõem soluções para as questões técnicas.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na “Cartilha de Orientações sobre Controle Interno,”<sup>20</sup> explica que:

O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo

---

I – avaliar o cumprimento das metas previstas nos respectivos planos plurianuais e a execução dos programas de governo e orçamentos;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, e da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

III – exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias e o de seus direitos e haveres;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo único – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

<sup>19</sup> Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2020/12/1736802>. Acesso realizado em 26/04/2021.

<sup>20</sup> Disponível em [https://www.tce.mg.gov.br/img\\_site/Cartilha\\_Controlo%20Interno.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controlo%20Interno.pdf). Acesso realizado em 26/04/2021.

ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados.

Diante da relevância da implementação dos sistemas de controle interno, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais publicou a Decisão Normativa n.º 02/2016<sup>21</sup>, que visa a “subsidiar a implantação, a estruturação, a coordenação e o funcionamento dos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios”.

Tal decisão traz orientações em relação ao funcionamento dos sistemas de controle interno, servidores que o compõem, bem como das atividades que podem ser exercidas pelo órgão de controle.

Vale ressaltar que, em razão da função de apontar eventuais irregularidades no uso da verba pública, necessário garantir independência dos servidores que compõem o órgão de controle, os quais devem ser ocupantes de cargo efetivo e estáveis, além de possuírem qualificação para o exercício do cargo.

A existência de sistemas de controles internos bem estruturados e independentes evita a necessidade de atuação dos órgãos de controle externo, visto que esses sistemas possuem, além de uma atuação concomitante e posterior, uma atuação preventiva, o que pode impedir, ou reduzir a ocorrência do ilícito. Nesse cenário e em última análise, um controle interno efetivo e atuante pode reduzir a demanda que aporta no dia a dia das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, permitindo uma atuação mais focada em casos de maior gravidade e/ou relevância<sup>22</sup>.

## 2.1.4) GOVERNANÇA PÚBLICA

O Tribunal de Contas da União define governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”<sup>23</sup>.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCC), os princípios básicos da governança corporativa são transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa<sup>24</sup>:

<sup>21</sup> Disponível em <http://tcelegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1138501>. Acesso realizado em 26/04/2021.

<sup>22</sup> No Município de Itá/SC, após uma denúncia anônima apontar indícios de que um servidor público municipal havia recebido remuneração irregularmente, a Promotoria de Justiça, após análise inicial, constatou que o caso não se tratava de ato de improbidade administrativa. Assim, encaminhou a demanda para a Controladoria Interna do município, que constatou a irregularidade e apurou o prejuízo aos cofres públicos. A questão foi, então, resolvida junto ao servidor, que efetuou a devolução voluntária dos valores recebidos de forma indevida. (<https://www.mpsc.mp.br/noticias/articulacao-do-unindo-forcas-garante-atuacao-rapida-e-eficaz-para-recuperacao-de-danos-ao-erario>)

<sup>23</sup> Disponível em

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso realizado em 29/04/2021.

<sup>24</sup> Disponível em <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso realizado em 29/04/2021.

**Transparência** – Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização;

**Equidade** – Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas;

**Prestação de contas (*accountability*)** – Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis;

**Responsabilidade corporativa** – Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

Embora a ideia de governança tenha sido utilizada, inicialmente, no setor privado (“governança corporativa”), seu conceito e princípios passaram a ser adotados também no setor público, na medida em que, para atingir seus objetivos, o Estado precisa de uma estrutura bem projetada, com uma gestão responsável e sem privilégios e, ainda, com um processo de prestação de contas eficiente e transparente.

Num primeiro plano organizacional, mostra-se crucial a existência de uma estrutura administrativa bem definida, com um organograma que indique, claramente, os órgãos ou setores internos, com suas atribuições e responsabilidades, sobretudo no tocante aos principais processos administrativos a cargo do ente público. Essa definição permite o melhor gerenciamento e acompanhamento do exercício das funções estatais, bem como o incremento, pela transparência, do controle interno, externo e social das atividades desenvolvidas.

Não é à toa que a Lei de Acesso à Informação, assim prescreve em seu artigo 8º:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

### 3) CULTURA DE INTEGRIDADE

Para além da ideia de existência de um programa de integridade, bem definido e/ou formatado, no âmbito do órgão público, há necessidade de se buscar a instituição e disseminação de uma verdadeira cultura de integridade, pois:

Promover uma cultura de integridade no serviço público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um alto nível de integridade e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta constitui política pública fundamental a ser constantemente promovida e incentivada pelos governantes e gestores<sup>25</sup>.

Os pilares de um programa de integridade, como acima exposto, não representam, grosso modo, sempre, inovações regulamentares ou organizacionais em relação a todo o arcabouço normativo que rege a atividade administrativa estatal. Basta uma leitura do *caput* do artigo 37 da Constituição da República para se detectar como regra principal a necessidade de obediência pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em resumo conclusivo, poder-se-ia dizer que tal comando prescreve o agir dentro de um ambiente de integridade.

Não bastam, porém, as normas. Estando estas postas, é preciso que se busque, fomente e cultive uma cultura organizacional e social de integridade no desempenho das funções públicas (assim como nas privadas, sobretudo quanto às relações com o Poder Público), de forma que o respeito à legalidade, à impessoalidade, à moralidade, à publicidade e à eficiência deixem os preceitos normativos para tomarem corpo no mundo real, revelando-se tão natural como quaisquer ações do cotidiano das pessoas envolvidas (servidores públicos ou não).

Ganham importância nesse ponto as ações educacionais, como treinamentos, campanhas de conscientização e, por óbvio, o aprendizado pelo exemplo, à medida que a exigência de integridade atinja a todos os atores, desde a alta direção até a base.

### 4) CONCLUSÃO

---

<sup>25</sup> Controladoria-Geral da União - “Manual para Implementação de Programas de Integridade”, disponível em [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso realizado em 27/04/2021.

A ideia do presente projeto surgiu a partir da observação e prática da atividade finalística, bem como pela constatação de que a atuação meramente repressiva no que toca à improbidade administrativa e corrupção - apesar de sua importância e resultados alcançados - por diversos aspectos (volume de demandas e feitos nas unidades ministeriais; deficiência estrutural; demandismo; defasagem de inovação; lentidão na tramitação dos feitos no Judiciário; ausência de integração nas ações institucionais; deficiência de divulgação das ações realizadas, dentre outros), mostra-se, muitas vezes, fadada ao insucesso. Imperiosa, então, a constatação de que o foco na prevenção, análise de riscos, governança e controle, bem como o fomento de uma efetiva cultura de integridade, é mesmo o caminho a ser seguido para, se não impedir, minimizar a possibilidade de ocorrência de fraude e corrupção.

Tem-se por resultado esperado, então, não somente a efetiva implementação, via ação incentivadora ministerial, nos diversos organismos públicos espalhados por todo o Estado de Minas Gerais, de programas de integridade (*compliance*) que previnam a ocorrência de fraudes e corrupção, como também, em igual diapasão, o fomento da cultura de integridade em todos os 853 municípios de nossa Unidade Federativa, inclusive mediante ações educativas por parte dos órgãos de execução ministeriais, quando se entender necessário e conveniente.

No primeiro momento da execução do PGA, será realizado um diagnóstico dos municípios, a fim de constatar a existência de programa ou, na sua falta, de regras ou práticas de integridade, e, caso positivo, fazer uma análise destes. Caso negativo, serão encaminhadas sugestões que poderão auxiliar os Municípios a implementar seus programas. De igual modo, será incentivada a adoção de providências para aprimoramento de programas, regras e práticas acaso existentes. Por fim, constatadas irregularidades organizacionais por infração a comandos normativos expressos, mormente quanto à Lei de Acesso à Informação e à implementação e estruturação do controle interno, não havendo a adequação por via de atuação extrajudicial, poderão ser adotadas providências judiciais específicas.