

# ARTIGO

## COMPLIANCE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA MATURIDADE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

### **Marcio José Assumpção<sup>1</sup>**

Mestre em Administração - UNEX/Espanha  
Especialista em Auditoria Interna e Controladoria de Gestão – ISPG/SPEI  
Graduado em Ciências Contábeis – UEPG  
Professor do Curso de Ciências Contábeis - FESP  
Inspetor de Controle Externo - TCEPR

### **Elizandro Natal Brollo<sup>2</sup>**

Bacharel em Direito – UNIFACEAR  
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas  
Coordenador de Fiscalização - 4ª ICE - TCEPR

### **Marcus Vinicius Machado<sup>3</sup>**

Bacharel em Direito - UFPR  
Bacharel em Economia – FAE BUSINESS SCHOOL  
Legal Law Master em Direito corporativo - IBMEC  
Especialista em Recuperação Judicial e Falência – EMAP  
Pós-graduando em direito societário avançado – ALLEZ- Y Escola de Direito e Negócios  
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas  
Analista de Controle - TCEPR

### **Mykaella Ribeiro Mello<sup>4</sup>**

Bacharel em Direito - UP  
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas  
Assessora Jurídica do Ministério Público - TCEPR

### **Cesar Henrique Pignaton Ravani<sup>5</sup>**

Bacharel em Ciências Contábeis – FAACZ  
Bacharel em Direito – UNIOPET  
MBA em *Compliance* e Gestão de Riscos - Pólis Civitas  
Analista de Controle - TCEPR

## RESUMO

O presente artigo objetivou analisar o nível de maturidade do *compliance* nos municípios Paranaenses. Para tanto realizou-se uma pesquisa qualitativa e quantitativa através de questionários enviados a cinquenta municípios conforme critérios estabelecidos de amostragem e, posteriormente, por meio de pesquisa feita nos portais de transparência dos 399 municípios do Estado. A escolha do tema

1 Contato: [mja@tce.pr.gov.br](mailto:mja@tce.pr.gov.br)  
2 Contato: [elizandro.brollo@tce.pr.gov.br](mailto:elizandro.brollo@tce.pr.gov.br)  
3 Contato: [marcus.machado@tce.pr.gov.br](mailto:marcus.machado@tce.pr.gov.br)  
4 Contato: [mykaella.mello@tce.pr.gov.br](mailto:mykaella.mello@tce.pr.gov.br)  
5 Contato: [Cesar.Ravani@tce.pr.gov.br](mailto:Cesar.Ravani@tce.pr.gov.br)

justificou-se em face da grande prospecção de não integridade do setor público, sendo necessárias medidas de *compliance* com o fim de melhorar tal panorama. Identificou-se da temática do *compliance* uma série de pressupostos e pilares, os quais contribuem para a integridade do setor público. De forma geral, em termos de resultados da pesquisa destacam-se aspectos positivos, vulnerabilidades e oportunidades relacionadas a maturidade do *compliance* municipal. Como aspecto positivo destaca-se a utilização de medidas de *compliance* nos instrumentos das contratações. Em termos de vulnerabilidades, identifica-se uma baixa maturidade dos programas de integridade e não padronização entre os entes municipais. Como oportunidade de melhoria destaca-se a oportunidade de implementação de programa de integridade nos municípios.

### **PALAVRAS-CHAVE**

*Compliance* Público. Municípios. Integridade. Fraude e corrupção.

### **ABSTRACT**

*This article aims to analyze the level of maturity of compliance in the municipalities of Paraná state. For the research a qualitative and quantitative methodology was used. Questionnaires were sent to fifty municipalities chosen by sampling and, after that, analysis of transparency portals of 399 municipalities. The theme choice was justified because of the prospect of non-integrity in the public sector, so that the implementation of compliance measures will be beneficial to change this scenario. From the analysis a series of assumptions were identified, as the results represent contributions to the integrity in public sector. After that we highlight the positive aspects, vulnerabilities and opportunities related to the maturity of municipal compliance. As a positive aspect, we verified that is possible to use compliance measures as contracting instruments. However, the low maturity of integrity programs and non-standardization among municipalities represents a vulnerability, a fact that allows us to explore and improve the implement integrity program in the Municipalities.*

### **KEYWORDS**

*Public Compliance. Counties. Integrity. Fraud and corruption.*

## **1 INTRODUÇÃO**

De acordo com a transparência internacional, o Brasil é considerado um país pouco eficaz em termos de freios e contrapesos contra a corrupção, tendo elevada percepção da corrupção. Em 2019 a entidade afirmou que o Brasil alcançou apenas 35 pontos na escala IPC, considerando que a pontuação “0” indica que o país é percebido como altamente corrupto e “100” seria um País muito íntegro.

Contudo, há alguns anos estão sendo desenvolvidas mundialmente medidas de combate à corrupção e não conformidade em empresas e no setor público, como

é o caso do *compliance*, cuja definição consiste numa série de ferramentas, sistemas, políticas e ações que tem o objetivo de manter uma entidade em conformidade com ordenamento jurídico e preceitos éticos.

Desta forma, fica claro o quão importantes são os mecanismos de controle trazidos por este instituto, uma vez que sua aplicação não se limita a determinado seguimento, mas representa um universo de iniciativas que vão além do ordenamento jurídico e de formalidades, ao estimular o comportamento ético dos indivíduos e promover o aumento da transparência, da gestão adequada dos recursos públicos, da prestação de serviços à sociedade, do fomento aos controles de riscos de corrupção e dos mecanismos de punição a agentes públicos.

Igualmente relevante foi o avanço da legislação brasileira com a edição da Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e seu Decreto regulamentador nº 8.420/2015, o qual dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e parâmetros específicos para os Programas de Integridade, respectivamente.

Contudo, existe a necessidade de regulamentar no setor público os institutos do *compliance* e dos Programas de Integridade, o que depende da discricionariedade de cada ente federativo. Neste sentido o Estado do Paraná publicou a Lei Estadual nº 19.857/2019<sup>6</sup>.

Em que pese a Lei não possua caráter obrigatório, existe uma problemática que recai sobre os municípios, uma vez que, voluntariamente, podem ou não implementar na gestão as diretrizes sobre *compliance* e integridade, bem como as dificuldades que municípios de “pequeno porte”<sup>7</sup> podem apresentar sobre assimilação do tema e aplicação das medidas de controle e conformidade.

Logo, é nesse sentido que o presente estudo tem como problema de pesquisa “Analisar o nível de maturidade que os municípios do Estado do Paraná possuem a respeito dos Programas de Integridade”, o qual se justifica pela importância da existência dos Programas não somente no âmbito do governo federal, mas também no âmbito dos municípios do Estado do Paraná.

A metodologia utilizada consiste, quanto aos objetivos, em pesquisa descritiva e qualitativa e quantitativa no que concerne à abordagem do problema. No tocante aos procedimentos, o presente estudo utilizou-se de questionários e em relação aos procedimentos, caracteriza-se como levantamento e documental, a qual ocorreu em duas etapas: 1ª) pelo envio de um questionário ao Controlador Interno de cada Município, dentre os 50 escolhidos, para que respondessem perguntas sobre os parâmetros de integridade contidos no artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015; 2ª) análise

6 Que instituiu o Programa de Integridade e Compliance no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo.

7 Para este estudo considerou-se como Município de pequeno porte aqueles que possuem menos de 25 mil habitantes.

formal dos 399 municípios do Estado do Paraná para verificar a aplicação ou não de cláusulas anticorrupção nos editais de licitação.

Os resultados da pesquisa foram traduzidos em gráficos e tabelas para análise quantitativa e qualitativa, sendo que, posteriormente, estabeleceram-se parâmetros de nível de maturidade aplicados aos municípios por meio de uma metodologia de notas e porcentagens.

Nos tópicos seguintes serão abordados conceitos do *compliance* e seus pilares, tecendo-se as considerações relativas ao objeto pesquisado. Em seguida, aborda-se a análise dos dados pesquisados e promovem-se as discussões em face dos objetivos deste trabalho. Por fim, revelam-se as considerações finais.

## 2 COMPLIANCE NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

A Administração Pública é pautada por princípios que emanam da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), mais especificamente em seu artigo 37<sup>8</sup>. Em relação ao princípio basilar da Legalidade, este determina de forma expressa que no âmbito da Administração Pública somente se faça aquilo que a lei determina.

Contudo, a Administração Pública tem sido colocada a prova diante de inúmeros envolvimento de órgãos e agentes públicos em escândalos de corrupção. Nesse cenário, a atuação na mitigação de riscos (fraude, corrupção, imagem da organização, cultura dos colaboradores e etc.), é medida que se impõe. Nessa toada, demonstra-se a seguir aspectos relevantes relacionados ao instituto do *Compliance* aos municípios paranaenses.

### 2.1 COMPLIANCE: PILARES E CONCEITOS

Com a edição da Lei Federal 12.846/2013 (Brasil, 2013), regulamentada pelo Decreto 8.420/2015 (Brasil, 2015) e atuação da CGU<sup>9</sup>, o Brasil entrou em uma nova era de prevenção e combate à corrupção, envolvendo não somente o setor público, mas todos aqueles da iniciativa privada que mantenham relações comerciais com a administração pública.

A definição de *compliance* abrange uma série de ferramentas, sistemas, políticas e ações que têm o objetivo de manter a entidade em conformidade com a legislação e com os preceitos éticos. Nessa linha, Bertoncilli (2018, pg. 38-39) preceitua que “estar em *compliance* é estar em conformidade com as regras internas da empresa, de acordo com procedimentos éticos e as normas jurídicas vigentes”.

8 O qual determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

9 Controladoria-Geral da União (CGU, 2015) com o “Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas”, e o guia de Compliance Concorrencial do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE (CADE, 2016).

Por conseguinte, a implementação de uma estrutura de *compliance* e/ou de um programa de integridade favorecerá no combate corrupção e na atuação Estatal alinhada com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O comprometimento da Alta Administração<sup>10</sup> é essencial para que a governança de uma organização possa atingir seus objetivos, pois caracteriza um referencial da organização e deve assumir responsabilidade pela promoção da integridade. Sobre isso Matos salienta que:

se o programa de integridade for visto apenas como uma obrigação, então não existe suporte da alta Administração. Mas se, por outro lado, o programa for visto como um mecanismo necessário para auxiliar a empresa a operar de maneira ética, em respeito às leis aplicáveis, minimizando os riscos de envolvimento com a corrupção, então pode-se dizer que existe um efetivo suporte dos dirigentes (Serpa, 2016, apud Matos, 2019, p. 50)

Isso, pois, é pressuposto a boa governança, que os gestores e a alta administração se comprometam com valores éticos, integridades e à observância dos preceitos legais. Neste sentido, a IFAC (2013) e a OCDE (2004) *apud* o Tribunal de Contas da União (2014, p. 43), aduzem que:

A IFAC (2013) orienta que um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (OCDE, 2004).

Ao dar independência ao setor ou órgão interno responsável pela efetividade das ações de *compliance* a alta administração deixa transparecer o seu nível de empenho com o programa. Nesta linha Chamorro (2018, p. 107) leciona que:

Outro parâmetro relevante é a exigência de independência da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento. **Este elemento está estritamente relacionado ao nível de comprometimento da alta administração com os objetivos da governança corporativa**, conferindo o amparo necessário à concretização da gestão de um programa de integridade. (g.n.)

A Lei das Estatais<sup>11</sup> (Brasil, 2016) também elenca a necessidade de implementação de um programa de integridade em que o estatuto da empresa deverá observar as regras de governança corporativa, devendo existir uma área responsável pelo *compliance* dentro da companhia, que atue com independência, arrolando a participação da alta administração.

Todavia, afigura-se importante o escólio de Nohara (2020, p. 90) quando destaca que “nem tudo o que advêm da governança corporativa deve ser copiado

10 O chamado *tone at the top*.

11 Lei 13.303/2016.

*ipsis literis*, isto é, transplantado sem adaptações à esfera de atuação pública, pois esta apresenta as suas peculiaridades.”

O código e políticas de conduta estabelece as diretrizes da instituição aos seus colaboradores, ao traduzir seus valores e as suas regras, em comandos simples e diretos, alinhados à realidade operacional de uma organização. Deve detalha os comportamentos esperados e vedados e prever os procedimentos de aplicação da punição à violação das regras, a ser aplicado a todos, independentemente do cargo que ocupe.

Os valores e regras devem ser compreendidos e internalizados no âmbito da organização, daí a importância repassá-los aos empregados e terceirizados periodicamente e veiculá-los à canais internos e externos de comunicação.

Em que pese o Código deva ser aplicável a todos os integrantes daquela entidade, de modo a criar a cultura de conformidade e transparência, de igual modo é importante que se estabeleçam mecanismos de treinamento e capacitação, principalmente no que diz respeito aos novos servidores, instruindo-os com treinamentos que aliem elementos teóricos com questões cotidianas do órgão ou entidade, orientando os servidores sobre qual caminho se deve seguir diante de situações sensíveis.

Carli (2016, p. 232) ressalta a necessidade dos treinamentos e o dever da Administração de deixar claras as regras a todos os colaborados, senão vejamos:

**O primeiro passo é comunicar** ao conjunto de empregados a existência e o conteúdo do código de ética da empresa. As especificações do *compliance* devem ficar claras para todos, de forma que cada um saiba qual é o comportamento legal e ético que lhe cabe, no desempenho de suas tarefas. **Para que esse objetivo seja alcançado, utilizam-se treinamentos e cursos.** (g.n.)

Exemplo disso é estabelecer políticas de recebimento de brindes, hospitalidades e presentes, entre outros, visto que imprescindível que os servidores/empregados estejam instruídos sobre a necessidade de se manterem imparciais a situações que possam provocar um desvio de conduta e ferir os preceitos éticos daquela organização.

O questionário de autoavaliação (ou, autoconhecimento) apresenta-se como ferramenta importante no mapeamento dos riscos e na estruturação e aperfeiçoamento do Código de Conduta. Em um primeiro momento, é aplicado para mapear as atividades, processos e procedimentos existentes dentro da entidade, revelando o perfil da organização e contribuindo para a construção das diretrizes e normas a que se sujeitará.

Em um segundo momento, compreenderá a etapa de avaliação periódica para que, quando necessário, sejam realizadas adaptações no programa de integridade,

por exemplo: (i) se os resultados pretendidos ainda são válidos ou devem ser revistos; (ii) se o contexto, interno e externo, oferece riscos à consecução desses resultados; e (iii) se a organização possui capacidade operacional de alcançar esses resultados de forma eficiente, eficaz e, sobretudo, íntegra.

O estabelecimento de uma estrutura interna para gestão de risco, bem como a relação deste com as linhas de defesa agregarão muito à Administração Pública, de modo a atender aos seus objetivos. Souza e Santos lecionam que:

todas as organizações gerenciam o risco em maior ou menor grau, mesmo que ainda não o façam de modo estruturado, sistematizado e oportuno. Isso acontece quando a organização identifica, avalia e trata os riscos, adotando controle internos da gestão ou simplesmente “controle internos”. A implantação, o efetivo funcionamento e avaliação dos controles internos decorrem do mandamento constitucional. (2019, p. 19)

Afirmam, ainda, que “a finalidade desses controles é garantir que o poder público atue em estrita observância aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, almejando a conformidade dos atos de gestão”. (2019, p. 19)

Deve-se, pois, em face dos pontos alegados pela organização, mapear os riscos e implementar medidas de controle, bem como os aspectos aqui propostos para mitigar os mesmos.

O canal de denúncias tem por finalidade receber delações provenientes de qualquer origem que digam respeito a qualquer conduta nociva e em desacordo com os valores éticos e legais vinculados a uma organização.

SERPA (2016, p.74) menciona que “Denúncias são a melhor fonte de informação para identificação de fraudes internas – dados do RTTN 2014 da ACFE nos mostram que 42% das fraudes são detectadas por meio de denúncias”.

É de suma importância assegurar a proteção do denunciante contra potenciais represálias. A possibilidade de anonimato e a garantia de confidencialidade são iniciativas que demonstram a preocupação em proteger os denunciantes de boa-fé e contribuem para a construção de uma cultura de confiança e integridade que incentiva a realização de denúncias.

A Lei das Estatais<sup>12</sup> deixa explícita a necessidade de implementação de mecanismos que impeçam a retaliação de eventuais denunciantes<sup>13</sup>. O artigo 126-A da Lei nº 8.112/1990 impede que o servidor seja responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade competente de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento em decorrência do exercício de seu cargo, emprego ou função pública.

Além do mais, para evitar o direcionamento das denúncias dentro da organização, orienta-se a contratação de empresa terceirizada independente para

12 Lei 13.303/16, art. 9º, §1º, III.

13 A mesma determinação está expressa na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011.

operar e hospedar o canal de denúncias, bem como outros elementos para que se possa ter a maior credibilidade, efetividade e proteção a que se requer tal temática.

Por fim, o monitoramento contínuo contempla uma atividade que assegure a efetividade do programa de integridade, estabelecendo mecanismos de coordenação que possibilitem uma gestão de riscos eficaz e operacionalização de controles internos eficientes.

A estrutura de controle da entidade deve possuir o que conhecemos por “três linhas de defesa”<sup>14</sup>, em que a interação de diferentes grupos de trabalho integrantes destas linhas possam conduzir procedimentos de gestão de riscos buscando melhorias na frente de atuação.

Frisa-se que a realização de due diligence na contratação ou na manutenção de contratos com fornecedores ou com prestadores de serviço fortalece expressivamente a qualidade e efetividade da atividade de monitoramento.

A Controladoria Geral da União – GCU<sup>15</sup> afirma que para a redução das chances de envolvimento de empresas em casos de corrupção ou fraude em licitações e contratos, devido a atuação de terceiros, é importante, ao realizar a contratação do terceiro, averiguar se a pessoa física ou jurídica possui histórico de envolvimento em atos lesivos contra a administração pública. Caso seja pessoa jurídica, é aconselhável ainda investigar se esta possui Programa de Integridade.

## 2.2 ANÁLISE E DISCUSSÕES

Em face do arcabouço teórico do item anterior, aborda-se neste tópico o delineamento da pesquisa a que se propôs este trabalho, a qual foi dividida em duas partes.

A primeira parte da pesquisa científica teve como intuito visualizar a realidade dos municípios paranaenses quanto ao entendimento e assimilação dos conceitos sobre Programas de Integridade. A coletânea de informações ocorreu por meio do envio de questionário aos Controladores Internos de 50 municípios do Estado, então escolhidos por meio de amostra não probabilística por conveniência, abrangendo as 10 mesorregiões<sup>16</sup> do Estado e considerando o nível populacional (com mais ou menos de 50 mil habitantes).

14 Guidance on the 8th EU Company Law Directive da ECIIA/FERMA. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/palestras-e-apresentacoes/2-complemento-papeis-das-areas-de-gestao-de-riscos-controles-internos-e-auditoria-interna.pdf>.

15 Guia Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União.

16 Mesorregião é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais.

### QUADRO 1 - MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Mesorregião	Municípios selecionados
Noroeste	Paranavaí, Umuarama, Amaporã, Nova Aurora e Pérola.
Norte-Central	Apucarana, Londrina, Porecatu, Ivaiporã e Maringá.
Norte-Pioneiro	Cornélio Procópio, Wenceslau Braz, Sapopema, Barra do Jacaré e Jacarezinho.
Sudoeste	Capanema, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Pato Branco e Salto do Lontra
Sudeste	Prudentópolis, São Mateus do Sul, Rio Azul, Porto Vitória e Guamiranga
Centro-Sul	Guarapuava, Pitanga, Foz do Jordão, Coronel Domingos Soares e Palmas.
Centro-Oriental	Tibagi, Castro, Ortigueira, Palmeira e Carambeí.
Centro-Ocidental	Goioerê, Campo Mourão, Rancho Alegre D'Oeste, Roncador e Quinta do Sol.
Oeste	Foz do Iguaçu, Entre Rios do Oeste, Toledo, Cascavel e Guaíra.
Metropolitana	Lapa, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Tijucas do Sul e Bocaiuva do Sul.

Fonte - autores da pesquisa

As perguntas inseridas no questionário foram divididas em dois grupos: as primeiras perguntas (4) tratam da identificação do gestor<sup>17</sup>, enquanto as demais (26) referem-se a perguntas específicas sobre alguns dos parâmetros de integridade contidos no artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015<sup>18</sup>, então elaboradas da seguinte maneira:

(...)

- 5) O Controle Interno do Município possui conhecimento sobre a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015?
- 6) O Controle Interno do Município possui conhecimento a respeito dos Programas de Integridade pública?
- 7) Considerando que os Programas de Integridade estão regulados pelo Decreto nº 8.420/2015, o Município aplica algumas das diretrizes previstas no artigo 42 do respectivo ato normativo?
- 8) Caso afirmativo, quais?
- 9) O Controle Interno do Município possui ou aplica algum Código de Ética e Conduta próprio?
- 10) Caso afirmativo, o Código está disponibilizado no portal de transparência do Município?
- 11) O Município possui Comissão de Ética instituída?
- 12) Os novos servidores públicos e empregados do Município recebem capacitação/treinamento sobre ética e integridade no serviço público?
- 13) O Controle Interno possui conhecimento a respeito da Lei de Conflito de Interesses nº 12.813/2013?
- 14) Os servidores públicos do Município são orientados a respeito da Lei nº 12.813/2013?
- 15) Os integrantes da comissão de licitação do Município prestam informações sobre declaração anual de bens?

<sup>17</sup> Para fins de organização e tabelamento das respostas.

<sup>18</sup> Neste caso específico sobre: códigos de ética e de conduta, interação público-privada, fraudes e ilícitos no âmbito dos processos licitatórios, canais de denúncia e ouvidoria e transparência pública.

- 16) Existe algum tipo de orientação do Controle Interno sobre patrocínios ou doações feitas pelo setor privado em face do Município?
- 17) Nos editais de licitação promovidos pelo Município, existe algum tipo de cláusula sobre práticas anticorrupção, mencionando a Lei nº 12.846/2013 e o Decreto nº 8.420/2015?
- 18) Antes de formalizar o contrato com o vencedor da licitação, é realizado pelo Município algum tipo de solicitação prévia sobre o quadro societário da empresa (representantes, sócios e administradores)?
- 19) O Município possui Ouvidoria devidamente instituída e em funcionamento?
- 20) No Município existe canal de comunicação específico para o recebimento de denúncias ou reclamações?
- 21) Caso afirmativo, o canal de denúncias é administrado por terceiro independente?
- 22) O Município apura todo e qualquer tipo de manifestação (denúncia, elogio, sugestões ou reclamações)?
- 23) Os demandantes recebem respostas às suas manifestações?
- 24) Na eventualidade de serem detectadas irregularidades, seja por meio da Ouvidoria ou do canal de denúncias, o Controle Interno comunica essas irregularidades ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná?
- 25) O Município possibilita que sejam feitas denúncias anônimas?
- 26) O Controle Interno do Município oferece alguma orientação aos servidores sobre o que fazer quando tiverem conhecimento de conduta irregular, fraude ou corrupção?
- 27) A Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 foi devidamente implementada no Município?
- 28) Existe no Município o Serviço de Informação ao Cidadão - SIC?
- 29) As informações fornecidas proativamente pelo Município estão disponíveis sem que haja necessidade de registro ou identificação?
- 30) As informações sobre procedimentos licitatórios estão disponibilizadas na íntegra, contemplando todas as fases do processo?.

Para determinar o nível de maturidade dos municípios, foi utilizado um sistema de notas para aferir a situação de cada ente, oportunidade em que se atribuiu 1 ponto para cada resposta positiva e 0 para respostas negativas. Considerando que a nota máxima possível de se obter é 26 pontos, visto que esta é quantidade de perguntas específicas objeto de análise, o *ranking* de notas foi o seguinte:

**QUADRO 2 - RANKING DE NOTAS DOS MUNICÍPIOS**

Nota obtida	Municípios
21 pontos	Guaira, Paranaiva e Toledo.
20 pontos	Coronel Domingo Soares, Foz do Iguacu e Maringa.
19 pontos	Jacarezinho, Lapa e Ortigueira.
18 pontos	Guamiranga, Palmas, Rio Azul e Sapopema.
17 pontos	Guarapuava, Nova Aurora, Prudentopolis e Umuarama.
16 pontos	Dois Vizinhos, Ivaipora, Palmeira, Perola e Roncador.
15 pontos	Pitanga e Rancho Alegre D'Oeste.
14 pontos	Amapora, Campo Mourao, Carambei, Foz do Jordao, Francisco Beltrao e Tibagi.

Nota obtida	Municípios
13 pontos	Apucarana, Castro, Entre Rios Do Oeste, Goioerê, Londrina, Salto do Lontra e São Mateus do Sul.
12 pontos	Doutor Ulysses, Pato Branco e Porto Vitória.
11 pontos	Cascavel, Cornélio Procópio e Tijucas do Sul.
10 pontos	Wenceslau-Braz.
9 pontos	Barra do Jacaré e Porecatu.
8 pontos	Bocaiúva do Sul.
6 pontos	Quinta do Sol.
5 pontos	Capanema.

Fonte - autores da pesquisa

Em que pese a atribuição de notas individuais, a análise geral das respostas revelaram que 60% dos municípios têm conhecimento sobre os programas de integridade pública; 74% dos municípios inserem nos Editais de Licitação cláusulas específicas sobre práticas anticorrupção; 78% dos municípios, durante o andamento das licitações, solicitam informações prévias sobre quadro societário da empresa<sup>19</sup>; 84% dos municípios possuem canal de comunicação para recebimento de denúncias de irregularidades e reclamações; e 84% dos municípios orientam seus servidores a respeito do procedimento/atitude a ser adotado diante de uma conduta irregular, fraudulenta ou corrupta.

Na sequência, a fim de propiciar análise mais precisa sobreveio a segunda fase da pesquisa, a qual teve como objetivo verificar a existência (ou não) das “cláusulas anticorrupção” nos Editais de licitação dos 399 municípios do Estado. Estas cláusulas, assim genericamente denominadas, referem-se a um tipo de prevenção formal que os municípios têm utilizado para cientificar os participantes do certame sobre o padrão ético a ser seguido no processo licitatório e obrigá-lo – contratualmente – a cumpri-lo.

A partir da consulta dos editais via portal de transparência, constatou-se que dos 399 municípios, cerca de (i) 225 municípios utilizam medidas de *compliance* nos instrumentos de contratação, isto é, preveem cláusulas sobre práticas anticorrupção e antifraude nos editais, ainda que descritas com diferentes denominações, tais como: “cláusula do combate à fraude e corrupção”, “cláusula sobre práticas fraudulentas e de corrupção”, “cláusula do padrão ético no processo licitatório” e etc. Além disto, verificou-se que (ii) 122 municípios indicam suscintamente no Edital as sanções e

<sup>19</sup> Investigações sobre o quadro societário constitui um dos aspectos a serem considerados em um procedimento de “Due Diligence”. No âmbito das aquisições pública, por exemplo, a avaliação do quadro societário facilitará a identificação de sócios com restrições em contratar com a administração pública; a existência de sócios em comum entre licitantes concorrentes; parentesco entre proprietários da empresa licitante e servidores que com poder de influência no resultado da certame ou da fiscalização do objeto na fase de execução, etc.

penalidades que poderão ser impostas no caso de cometimento de fraude fiscal e/ou a execução do objeto, como a aplicação de impedido de licitar com a administração pública por 2 a 5 anos, ao passo que (iii) os 53 municípios restantes não possuem nenhum tipo de previsão editalícia sobre fraude e corrupção.

Os resultados obtidos nesta segunda fase de análise permitiram determinar um índice de incidência das cláusulas anticorrupção com base nas 10 mesorregiões do Estado, oportunidade em que se destacaram as regiões Centro-Occidental e Oeste:

**QUADRO 3 - PANORAMA DAS MESORREGIÕES**

Mesorregião	Índice de incidência da cláusula anticorrupção
Noroeste	61 municípios – 50% aplicam
Norte-Central	79 municípios – 60% aplicam
Norte-Pioneiro	46 municípios – 60% aplicam
Sudoeste	37 municípios – 54% aplicam
Sudeste	21 municípios – 57% aplicam
Centro-Sul	29 municípios – 65% aplicam
Centro-Oriental	14 municípios – 50% aplicam
Centro-Occidental	25 municípios – 68% aplicam
Oeste	50 municípios – 68% aplicam
Metropolitana	37 municípios – 35% aplicam

Fonte - autores da pesquisa

Nada obstante, tendo em vista que grande parte dos municípios compreendidos nas mesorregiões Centro-Occidental e Oeste possuem menos de 10 mil habitantes, conclui-se que o emprego dos mecanismos de integridade não está condicionado ao poder econômico, tamanho populacional ou territorial, mas sim a simples vontade de atuar com conformidade na gestão pública.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral determinar, por meio de um estudo comparado entre municípios de pequeno, médio e grande porte, qual o nível de maturidade que possuem em relação aos Programas de Integridade após a publicação da Lei Estadual nº 19.857/2019, tendo em vista a problemática envolta ao tema no que diz respeito as peculiaridades de cada Município quanto à adaptação, assimilação e aplicação dos parâmetros de integridade previstos, em que pese ainda não possuam caráter obrigatório.

A metodologia utilizada para abordagem do problema ocorreu por meio de pesquisa qualitativa e quantitativa, de maneira que após coletânea dos resultados foi possível determinar um panorama promissor sobre o nível de maturidade dos

municípios do Estado do Paraná quanto ao conhecimento e implementação dos Programas de Integridade, dentre os quais foi possível tecer três considerações importantes para conclusão deste artigo: os aspectos positivos, as vulnerabilidades encontradas e as oportunidades que podem ser exploradas futuramente.

Como aspecto positivo, e principal indicador para a classificação de cenário promissor, foi o movimento conjunto – se assim pudermos chamar de “tendência” – dos municípios do Estado do Paraná ao utilizar medidas de *compliance* nos instrumentos de contratação, inovando no “padrão de editais de licitação” com as cláusulas de combate à fraude e corrupção,. A iniciativa foi própria dos gestores municipais, que atentos à legislação estadual (Lei nº 19.857/2019) colocaram em prática as medidas de prevenção e promoção de integridade e *compliance*, mencionando no próprio conteúdo das cláusulas a Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 e demais diretrizes compartilhadas pelo Banco Mundial.

Importante lembrar que atualmente não existe legislação com caráter obrigatório para implementação dos Programas de Integridade no âmbito municipal, logo, os resultados da pesquisa indicam um cenário positivo ao passo que os gestores municipais demonstraram estar dispostos a considerar novas medidas no combate à fraude e corrupção.

Em que pese tais constatações, no decorrer da análise também ficaram evidentes algumas vulnerabilidades, como é o caso da falta de padronização entre os entes, visto que existem diferentes níveis de maturidade sobre o tema integridade e *compliance*. Isto é, de maneira figurada entende-se que os 399 municípios têm o potencial de desempenhar juntos uma “rede de prevenção à fraude e corrupção”, porém, esta rede perde sua eficácia quando não são compartilhadas as mesmas estratégias e ações, bem como enquanto ainda houver falta de instrução adequada vinda do ente federativo hierarquicamente superior<sup>20</sup>. Nesse sentido é imprescindível que o Estado do Paraná pondere a aplicação do artigo 22 da LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o qual trata do Princípio da Realidade, em que deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor na prática em frente à interpretação de normas sobre gestão pública.

No entanto, ainda é possível vislumbrar um rol de oportunidades que podem ser exploradas para estimular o amadurecimento dos municípios sobre os conceitos e diretrizes fundamentais dos Programas de Integridade e *Compliance*, como é o caso das inúmeras doutrinas<sup>21</sup> publicadas que servem para orientar gestores, jurisdicionados e cidadãos sobre o combate à fraude e corrupção, bem como guias

20 Nesse sentido queremos frisar a importância do papel do Estado como membro-federativo hierarquicamente superior capaz fomentar novas políticas públicas e instruir os municípios sobre implementação de Programas de Integridade e medidas de combate à fraude e corrupção, e no que diz respeito ao “instruir” destaca-se a gestão de pessoal capacitado, instrumentos e recursos necessários.

21 Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União e os Guias de Implantação de Programa de Integridade e Integridade Pública da Controladoria-Geral da União.

para implementação dos Programas de Integridade no âmbito da Administração Pública. Além disso, entende-se que a publicação da Lei Estadual nº 19.857/2019 abre espaço para que instituições de ensino e escolas de gestão promovam capacitações e especializações sobre o tema, contribuindo para o fortalecimento e disseminação de valores fundamentais pautados na ética e integridade, além de contribuir para a inovação de uma cultura antifraude e anticorrupção.

Por fim, podemos concluir que os objetivos específicos definidos anteriormente foram alcançados, uma vez que foi realizada uma (i) revisão bibliográfica acerca do tema e seus desdobramentos, (ii) houve coletânea de dados sobre os 399 municípios do Estado do Paraná por meio de questionários e análise dos portais de transparência e, de maneira conclusiva, encerrando o presente artigo demonstrando a (iii) comparação dos resultados obtidos e (iv) definição de parâmetros de nível de maturidade dos municípios através da metodologia de aplicação de notas.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 19.600: Sistema de Gestão de Compliance: Diretrizes**. Rio de Janeiro: NBR, 2014.

BERTONCELLI, RODRIGO. **OS PROGRAMAS DE COMPLIANCE E A CERTIFICAÇÃO ISO 37001**. Disponível em: <http://www.ibdee.org.br/os-programas-de-compliance-e-a-certificacao-iso-37001/>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio (coord). **Manual de Compliance**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Guia Programas de Compliance**. Disponível em [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf). Acesso em: 11 de maio de 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Programa de Integridade: Diretrizes para empresas privadas**. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 12 maio. 2020.

..... **ISO 31000: Diretrizes de avaliação e gestão de riscos:** Rio de Janeiro: NBR, 2018.

..... **ISO 37001: Sistema de Gestão de Suborno:** Rio de Janeiro: NBR, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Compliance à luz da governança corporativa.** São Paulo: IBGC, 2017, disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23486/Publicacao-IBGCOrienta-ComplianceSobaLuzDaGC-2017.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

..... **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 11 de maio de 2020.

..... **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2012.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 12 maio 2020.

MATOS, Amanda P. **Formas de regulação dos programas de integridade no Brasil.** Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC -SP para obtenção do título de mestrado. 2019 <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/22973>. Acesso 20 de abril de 2020.

MINISTRY OF JUSTICE OF THE UNITED KINGDOM. **The Bribery Act 2010 – Guidance.** Disponível em <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

NOHARA, Irene P. **O princípio da realidade da LINDB aplicado à exigência de compliance nos municípios brasileiros.** In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo P.A. de (coord.). Compliance no setor público. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance.** Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

SILVA, Rodrigo C. da. **Acordo de leniência e compliance: perspectivas no enfrentamento da corrupção empresarial.** Dissertação (Mestrado - Área Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis) – Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, 2018. Disponível em <https://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2018/07/Rodrigo-Chamorro-da-silva.pdf>. Acesso 20 de abril de 2020.

SOUZA, klemerson R. de; SANTOS, Franklin B. **Como combater o desperdício no setor público: gestão de riscos na prática.** 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TRIBUNAL DE CONTA DA UNIÃO. **Referencial básico de governança:** aplicável à órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2014. Disponível em <https://portal.tcu>.

[gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347](http://gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347).

Acesso em: 11 de maio de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide**. New York, EUA: 2013.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION (USSC). **Guidelines Manual. Chapter eight “Sentencing of Organizations”**. Washington, EUA: 2014; Disponível em <http://www.ussc.gov/guidelines-manual/2014/2014-individual-chapters-and-guidelines.html>. Acesso em: 12 de maio de 2020.