

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM
DIREITO – PPGD: MESTRADO

Ari Rheinheimer Filho

DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL E *COMPLIANCE*

Passo Fundo

2024

Ari Rheinheimer Filho

DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL E *COMPLIANCE*

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em direito, no programa de pós-graduação stricto sensu em direito – PPGD, na Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF, sob a orientação do Professor Doutor Giovani da Silva Corralo.

Passo Fundo

2024

CIP – Catalogação na Publicação

- R469d Rheinheimer Filho, Ari
Direito fundamental à boa administração pública municipal e *compliance* [recurso eletrônico] / Ari Rheinheimer Filho. – 2024.
1.2 MB : PDF.
- Orientador: Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Passo Fundo, 2024.
1. Administração pública - Direitos fundamentais.
2. Gestão pública. 3. Compliance. 4. Administração municipal. I. Corralo, Giovani da Silva, orientador.
II. Título.

CDU: 352

Catalogação: Bibliotecária Juliana Langaro Silveira - CRB 10/2427

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL E COMPLIANCE”**

Elaborada por

ARI RHEINHEIMER FILHO

Como requisito parcial para a obtenção do grau de “Mestre em Direito”
Área de Concentração – Novos Paradigmas do Direito

APROVADO

Pela Comissão Examinadora em: 20/03/2024



Dr. Giovanni da Silva Corralo
Presidente da Comissão Examinadora
Orientador



Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Coordenador PPGDireito



Dra. Patricia Grazziotin Noschang
Membro interno



Dr. Ilton Norberto Robl Filho
Membro externo



AGRADECIMENTOS

Não sei se posso, mas devo.

A presença na academia tem só confirmado a distância deste mundo com o outro mundo.

Por mais que o mote atual seja “o lugar de fala”, vou usar meu espaço de homem branco, hétero e de classe média – muito embora posso me enquadrar nas minorias por ter deficiência física -, para agradecer às feministas, aos povos originários, aos quilombolas, à população LGBTQIA+ e a todos os invisíveis desta terra pela paciência conosco. Resistam, meus professores da vida.

Existencialmente agradeço a Camus, Sartre e Dom Quixote.

Pessoalmente, agradeço à Dorinha, meu eterno amor.

Aos meus filhos Maria Luísa e Germano, razões para viver e aos meus filhos emprestados Augusto e Eduarda.

À minha mãe Idalina pelo exemplo do trabalho e pelo conselho de estudar sempre.

Academicamente, agradeço ao amigo de mais de 30 anos, meu irmão Corralo.

Fraternalmente, à colega Andréia, pelo apoio sem tréguas no meu trabalho.

E incondicionalmente aos *canidae* e felídeos da minha vida: Astarte, Belinha 1, Belinha 2, Catarina, Charlotte, Frederico, Glória, Hugo, Juvenal (*in memorian*), Madalena, Menelau, Miti, Shakira e Tica.

Por fim, agradeço a mim.

RESUMO

A presente dissertação insere-se na área de concentração Novos Paradigmas do Direito, na linha de pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder. O método de abordagem é o dedutivo e de procedimento são utilizados o histórico e o monográfico. O estudo é construído em torno do seguinte problema: é necessário implantar programa de *compliance* na esfera municipal para atingir o direito fundamental à boa administração pública? Os municípios brasileiros são entes federativos. Esta singularidade permite a eles possuírem autonomias: legislativa, auto-organização, financeira, política e administrativa. Para poder exercê-las com plenitude, o sistema principiológico-constitucional estabeleceu competências de cunho material e legiferantes. Dentre as atividades e políticas desenvolvidas por este ente, o direito fundamental à boa administração pública deve ser incessantemente perquirido, tornando-se um dever da administração. A complexidade estrutural, suas desigualdades regionais, de extensão e densidade populacional, o desequilíbrio financeiro dos municípios, somando-se a falta de comprometimento, despreparo e desconhecimento, pelos mandatários e a permanência de práticas como clientelismo, apadrinhamento político e conchavos na condução das ações e nas prestações de serviços públicos, torna-se necessária a implantação de uma gestão pública similar a governança corporativa, de gestão de riscos e *compliance* da atividade privada. Papel preponderante nesta evolução foi a realização da reforma gerencial em 1998, substituindo o burocratismo estatal e seus excessos procedimentais, por técnicas controladas por resultados e pela sociedade. Criar esta estruturação através de aspectos legais e normativos, propiciar acesso à informação, publicização e transparência de seus atos e engajamento da sociedade e participação popular, são imprescindíveis. Assim, será possível desenvolver o *compliance* municipal com seu conjunto de procedimentos e estruturas de conformidade, com padrões morais e legais, buscando garantir resultados através de suas políticas públicas, cumprindo com seu dever de dar uma boa administração, orientado pela gestão de riscos, ética e transparência. *Compliance* é abrangente e precisa ser adequado aos municípios. Diante do exposto, cabe ao Município adotar e adequar substancialmente o *compliance*, se quiser garantir a implantação e a manutenção do direito fundamental à boa administração pública como um dever estatal e um direito da cidadania.

Palavras-chave: Boa administração. *Compliance*. Gestão pública. Município. Reforma gerencial.

RIASSUNTO

La presente tesi si inserisce nell'area di concentrazione Nuovi Paradigmi del Diritto, nella linea di ricerca Relazioni Sociali e Dimensioni del Potere. Il metodo di approccio è deduttivo e vengono utilizzate procedure storico-monografiche. Lo studio si sviluppa attorno al seguente problema: è necessario attuare un programma di compliance a livello comunale per realizzare il diritto fondamentale ad una buona amministrazione pubblica? I comuni brasiliani sono entità federative. Questa unicità consente loro di avere autonomia: legislativa, auto-organizzativa, finanziaria, politica e amministrativa. Per poterli esercitare pienamente, il sistema principato-costituzionale prevedeva poteri materiali e legislativi. Tra le attività e le politiche sviluppate da questo ente, il diritto fondamentale ad una buona amministrazione pubblica deve essere incessantemente ricercato, divenendo un dovere dell'amministrazione. La complessità strutturale, le disuguaglianze regionali, l'estensione e la densità della popolazione, lo squilibrio finanziario dei comuni, che si sommano alla mancanza di impegno, impreparazione e mancanza di conoscenza da parte di chi detiene il potere e alla permanenza di pratiche come il clientelismo, il clientelismo politico e la collusione in nella conduzione delle azioni e nella fornitura dei servizi pubblici, è necessario attuare una gestione pubblica analoga alla corporate governance, alla gestione del rischio e alla compliance nelle attività private. Un ruolo predominante in questa evoluzione è stato l'attuazione della riforma gestionale nel 1998, che ha sostituito la burocrazia statale e i suoi eccessi procedurali con tecniche controllate dai risultati e dalla società. Sono essenziali la creazione di questa struttura attraverso gli aspetti legali e normativi, l'accesso alle informazioni, la pubblicità e la trasparenza delle sue azioni, l'impegno della società e la partecipazione popolare. In questo modo sarà possibile sviluppare il rispetto da parte del comune delle sue procedure e strutture di conformità, degli standard morali e legali, cercando di garantire risultati attraverso le sue politiche pubbliche, adempiendo al suo dovere di fornire una buona amministrazione, guidata dalla gestione del rischio, dall'etica e dalla trasparenza. . La conformità è completa e deve essere adatta ai comuni. Alla luce di quanto sopra, spetta al Comune adottare e adeguare sostanzialmente la compliance, se vuole garantire l'attuazione e il mantenimento del diritto fondamentale alla buona amministrazione pubblica come dovere dello Stato e diritto di cittadinanza.

Parole-chiave: Buona amministrazione. Conformità. Gestione pubblica. Contea. Riforma gestionale.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	12
2.1	A autonomia municipal no Estado brasileiro	12
2.2	As competências constitucionais dos municípios brasileiros	27
2.2.1	<i>Competências sob à ótica municipalista</i>	31
3	DO GERENCIALISMO AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
3.1	O gerencialismo como pressuposto à efetivação do direito fundamental à boa administração pública	39
3.2	O direito fundamental à boa administração pública nos municípios	55
4	A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE <i>COMPLIANCE</i> NA GOVERNANÇA MUNICIPAL	76
4.1	<i>Compliance</i> no Brasil e a motivação de sua introdução na gestão pública	76
4.2	A construção do programa de compliance municipal	92
4.2.1	<i>Aspectos legais e normativos de confluência com o compliance</i>	94
4.2.2	<i>Plataformas de transparência e comunicação</i>	96
4.2.3	<i>Viabilizando o compliance na Governança Municipal</i>	97
4.2.4	<i>Prestação de contas</i>	98
4.2.5	<i>Participação social e engajamento</i>	99
4.2.6	<i>Construindo um programa de compliance municipal</i>	101
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	121

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação insere-se na área de concentração Novos Paradigmas do Direito, na linha de pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder. Como objetivo institucional do presente trabalho está o título de Mestre em Ciências Jurídicas pelo Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, pela Universidade de Passo Fundo – UPF.

Somente municípios brasileiros alcançaram o apogeu de ser considerado um ente constitucionalmente federado. A consequência foi a formalização de autonomias e competências constitucionais para atuar em sua esfera governamental. Porém, o formalismo da legislação veio antes do assentamento de condições pré-existentes a serem normatizadas. Se diz isso porque a grande maioria dos municípios flagrantemente não estavam preparados para absorver o impacto organizacional e responsabilidades que tal avanço demandou.

Percebe-se este despreparo diante do desequilíbrio financeiro dos municípios, oriundo de um pacto federativo desatualizado e concentrado na União; o desconhecimento de suas atribuições administrativas pelos mandatários municipais; a prática do clientelismo, do apadrinhamento e dos conchavos políticos na condução das ações e nas prestações de serviços públicos. Soma-se a isso tudo a complexidade estrutural dos municípios e sua variabilidade de extensão e densidade populacional.

O tema proposto estabelece a necessidade de a gestão pública paramentar sua atuação no direito fundamental à boa administração, usando o programa de *compliance* como norteador da governança dos municípios brasileiros. A investigação se concentra na municipalidade, no direito fundamental à boa administração pública e no programa de *compliance*.

Primeira finalidade da proposta pretende compreender o município como ente federado através da gestão de suas competências constitucionais e a evolução de sua governança, depositando nele a responsabilidade para efetivação do direito fundamental à boa administração pública.

A segunda finalidade objetiva, sob aspectos da construção histórica deste direito fundamental, a concretude das políticas públicas baseada nos princípios da prevenção e da precaução e o vínculo institucional e carreiras de Estado como garantidores a boa prática administrativa.

A terceira finalidade demonstra-se, para entregar aos cidadãos uma boa administração, a necessidade da participação efetiva dos agentes da alta administração (políticos) e dos funcionários de carreira. E nesta seara mudar é necessário. Além de elementos normativos, são os cognitivos internalizados pelos atores das políticas públicas, fator preponderante na

efetivação de uma gestão voltada ao desenvolvimento da boa administração pública, com a introdução do programa de *compliance* na gestão. Além de uma ferramenta, o programa busca gerar descontinuidade de más práticas em diversos setores da sociedade, perpassando as estruturas organizacionais precedentes e correlatas; os elementos necessários para sua implantação; o estabelecimento de uma metodologia e, finalizando com uma série de *guidelines* e com possível aplicação em todos os municípios brasileiros.

Este trabalho não tem a pretensão de estabelecer regras uniformes de implantação e de execução do programa de *compliance* para os 5.570 municípios brasileiros, e nem é característica a padronização, mas sua adaptabilidade às necessidades de cada um deles. Mas é possível criar um standard mínimo para sua estruturação, que congregue conceitos e modos de agir corretos, dentro dos limites normativos. O Brasil é um país com discrepâncias regionais, culturais e financeiras, criar uma legislação geral que abrigue minúcias não é possível e muito menos salutar para aplicabilidade de um programa que precisa muito mais de internalização dos envolvidos do que regras universalizantes.

Apresentada a delimitação do tema, justifica-se sua escolha na ideia de que a governança deve ser entendida como um processo e, para isso acontecer efetivamente, a definição de missão, visão e valores é importantíssima para as organizações privadas e deveria ser para as públicas. Ao passo, que a divulgação entre os colaboradores de uma empresa e seus *stakeholders* é vital para que todos entendam o porquê da organização, para o setor público cabe aos gestores, funcionários públicos, terceirizados, fornecedores e cidadãos em geral ter conhecimento das verdadeiras atribuições de sua atuação. Sua missão, visão e valores onde estão? Estão esculpidos na Carta Brasileira e – para os municípios – temos, ainda, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal. Entende-los é de fundamental importância para ter um programa de *compliance* público e, por conseguinte, uma boa administração.

Neste aspecto, estabelecer criteriosa delimitação da autonomia municipal no sistema tripartite da federação brasileira é de extrema consideração; seja para tratar de sua gestão e estrutura administrativa, seja para demonstrar a evolução de sua governança. E, só um ente autônomo, com capacidade regulatória, pode implantar *compliance*, abrangendo todas suas estruturas administrativas.

Ademais, para trabalhar o programa de *compliance*, o Município foi escolhido pois, dentre os entes federados, é o mais próximo do cidadão, é o que se faz presente no dia a dia; está na nossa vida diária. É palpável, não é uma ficção jurídica. É ele que recebe efetivamente os principais direitos sociais, com sua governança: direito à proteção e promoção da saúde, à moradia, à educação, ao lazer, ao transporte, entre tantos outros.

Em relação ao direito fundamental à boa administração cabe destacar que ele não está expresso na Constituição, mas é absorvido nos dispositivos que tratam da Administração Pública. Pois bem administrar engloba uma plêiade de direitos: o direito à administração pública transparente que abrange o direito à informação e as razões e justificativas para tomada de decisões administrativas; o direito à administração pública sustentável, ou seja, ter presente a preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos; o direito à administração pública dialógica; o direito à administração pública imparcial e desviesadas, ou seja, prática política que diminuem discriminações, mas propicia diferenças de tratamento que promovam redução de desigualdades; o direito à administração pública proba, tendo como parâmetro éticas universais; o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, sem absolutismo de regras; e o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz, baseada em resultados que busquem a qualidade de vida, por um longo período.

E neste caminho surge o *compliance* que deve, além de proteger as instituições públicas e privadas de prováveis prejuízos patrimoniais propriamente dito, através de ações profiláticas e preventivas, proteger o patrimônio imaterial da reputação e credibilidade. Nesta era de pós-verdade e de ataques sistemáticos às instituições democráticas, tem-se no programa de *compliance* público uma ferramenta essencial para fortalecimento da organização estatal e de sua vocação basilar: o bem-estar social. Princípios como equidade, transparência e prestação de contas são seus cernes e o combate ao triângulo da fraude - necessidade/desejo, fragilidade nos controles e racionalização -, é seu mote. Assim, há definição do limite espacial jurídico: o Município; há a ferramenta: programa de *compliance*; e, por fim, o objetivo final: a prestação de uma governança voltada em atender o direito fundamental à boa administração.

A realização da pesquisa encontra guarida em razões de ordem teórica: a demonstração da interdisciplinaridade e integração de um direito fundamental, constitucionalmente assegurado, à boa administração pública, com a utilização de um programa/ferramenta, que teve sua origem na esfera privada, dentro da estrutura de um ente federado; e, de ordem prática: sem parecer pretencioso, estabelecer diretrizes legais, funcionais e estruturais com considerações fáticas.

Portanto, a presente dissertação é construída em torno do seguinte problema: é necessário implantar programa de *compliance* na esfera municipal para atingir o direito fundamental à boa administração pública?

Para responder esta questão, a hipótese a ser demonstrada é a necessidade de a gestão pública, para atingir o direito fundamental à boa administração, usar o programa de *compliance* como balizador da governança dos municípios brasileiros, ou seja, o Município, o ente federado

mais próximo do cidadão, somente entregará aos munícipes, no desenvolver de suas atribuições, uma boa administração pública (direito fundamental e constitucionalmente assegurado), se implantar, permeando todas suas atividades, o programa de *compliance*.

Diante disso, o objetivo investigatório geral da pesquisa visa apontar no programa de *compliance* um elemento indispensável para que o Município, através de uma governança de Estado, proporcione à sociedade o tão almejado direito à boa administração pública.

O primeiro objetivo específico a ser demonstrado neste trabalho é ponderar a gestão pública municipal, apontando sua importância como ente federado, sua estrutura administrativa e a evolução e complexidade de sua governança.

O segundo objetivo discorre sobre a importância da reforma gerencial para a administração pública, se paramentando no avanço da legislação brasileira sobre o tema e sua importância para a efetivação do direito fundamental à boa administração pública. Em sequência, trata-se da imprescindibilidade na implantação deste direito fundamental e de suas políticas e a necessidade de seu permear na elaboração de atos administrativos, na sindicabilidade, na atividade diária como guardião dos princípios basilares da prevenção e da precaução e a sua efetivação graças ao vínculo institucional e as carreiras de Estado.

O terceiro e último objetivo procura analisar historicamente e comparativamente a influência da administração privada e sua governança corporativa, gestão de riscos e *compliance*, e sua transposição para a administração pública. e amalgamar a implantação do programa de *compliance* para gestão municipal, analisando as estruturas organizacionais dos municípios, e apontar as práticas do programa, através de considerações factuais.

Para tanto, a metodologia empregada para atingir os objetivos propostos será a revisão teórica bibliográfica que retrata a temática. Então, se partirá de uma análise geral para a particular, o método de abordagem será o dedutivo e métodos de procedimento serão utilizados o histórico e o monográfico, levados em consideração os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Passo Fundo.

Por fim, importa ressaltar o núcleo bibliográfico da pesquisa. Em relação aos municípios, sua autonomia e competências constitucionais serviu como parâmetro a obra do professor Giovani da Silva Corralo. Quanto aos direitos fundamentais, sua evolução, classificação e aplicação, teve em Ingo Wolfgang Sarlet a base da construção proposta. Sobre o direito fundamental à boa administração pública, Juarez Freitas. O gerencialismo administrativo pelo seu idealizador Luiz Carlos Bresser-Pereira. Por fim, sobre o programa de *compliance* teve em Edmo Colnaghi Neves e Leonel Cerutti o referencial teórico e nos estudos desenvolvidos pela Controladoria-Geral da União, os aspectos práticos do programa.

2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

2.1 A autonomia municipal no Estado brasileiro

Não há como se falar em autonomia sem antes perpassar, mesmo que minimamente, aspectos históricos das associações humanas, a criação dos seus aglomerados e os marcos civilizatórios, através de uma análise sociológica¹.

A evolução histórica sempre é e será importante para a delimitação do tema proposto. Investigar a origem dos municípios através de sua origem romana; verificar a organização sócio-política das cidades-estados gregas; ponderar sobre as “cidades muradas” e a importância da religião e da necessidade de comercializar e comprar alimentos na fundação das cidades; perspirar à diferença entre cidade e urbe; argumentar sobre a importância do poder militar, político e religioso para sua formação; verificar o período áureo do municipalismo, o medievo, entre os séculos XII e XIV, pela necessidade dos reis e do clero, e que o absolutismo praticamente aniquilou o desenvolvimento das comunas e do poder local; e, por fim, relatar a importância da Revolução Francesa para os municípios, é retratar os municípios através de marcos históricos já devidamente explorados.

Para este estudo pretende-se verificar historicamente o homem em associação. Hoje, o mundo parece programado para o individualismo, diferenças abissais entre o norte e o sul, a massificação das redes sociais, a aberrante desigualdade social e o colapso ambiental, pode ter

¹ A nossa cronologia na Terra: “6 milhões: último ancestral em comum de humanos e chimpanzés; 2,5 milhões: evolução do gênero *Homo* na África com as primeiras ferramentas de pedra; 2 milhões: humanos se espalham da África para a Eurásia com a evolução de diferentes espécies humanas; 500 mil: surgem os neandertais na Europa e no Oriente Médio; 300 mil: uso cotidiano do fogo; 200 mil: surge o *Homo sapiens* na África Oriental; 70 mil: revolução cognitiva, surge a linguagem ficcional, começo da história e os sapiens se espalham a partir da África; 45 mil: os sapiens povoam a Austrália e extinção da megafauna australiana; 30 mil: extinção dos neandertais; 16 mil: os sapiens povoam a América e extinção da megafauna americana; 13 mil: extinção do *Homo floresiensis*, tornando o *Homo sapiens* a única espécie humana sobrevivente; 12 mil: revolução agrícola, domesticação de plantas e animais e assentamentos permanentes; 5 mil: primeiros reinos, sistema de escrita e dinheiro, religiões politeístas; 4.25 mil: primeiro império – o Império Acádio de Sargão; 2,5 mil: invenção da moeda – um dinheiro universal, Império Persa – uma ordem política universal “em prol de todos os humanos”, Budismo na Índia – uma verdade universal “para libertar todos os seres do sofrimento”; 2 mil: Império Han na China, Império Romano no Mediterrâneo e o Cristianismo; 1,4 mil: Islamismo; 500: revolução científica, a humanidade admite sua ignorância e começa a conquistar a América e os oceanos, o planeta inteiro se torna um só palco histórico, ascensão do capitalismo; 200: revolução industrial, família e comunidade são substituídas por Estado e mercado, extinção em massa de plantas e animais; o presente: os humanos transcendem os limites do planeta Terra, as armas nucleares ameaçam a sobrevivência da humanidade, cada vez mais, os organismos são moldados por design inteligente e não por seleção natural”. In: “Cronologia”. HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*. Trad.: Janaína Marcoantonio. 32. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.

no município a última resistência integradora e ser o refúgio da comunhão de esforços da sociedade.

O Município, como toda a criação humana, parte da concepção de cooperação em grande escala. Ele nasce dentro dos mitos partilhados, baseado na imaginação coletiva das pessoas: o Estado moderno, a religião, a construção de uma cidade antiga, a reunião tribal, todos eles têm a mesma origem². Claro, este desenvolvimento de estruturas sociais políticas grandes e eficazes, como cidades e estados, levou milhares de anos para suas construções e permitiu o controle da violência que imperava nas sociedades agrícolas simples³.

Entretanto, enquanto a evolução humana demora milhares de anos para se estabelecer, assim que a Revolução Agrícola permitiu a criação de cidades populosas e impérios, as pessoas inventaram histórias sobre deuses, origens heroicas de seu povo e empresas de capital aberto para: “fornecer os elos sociais necessários”, construindo redes de cooperação entre uma espécie na terra, diferente de qualquer outra já vista⁴.

Os últimos quinhentos anos da Terra testemunharam o crescimento estratosférico e sem igual da espécie humana⁵:

Em 1500, poucas cidades tinham mais de 100 mil habitantes. A maioria das edificações eram construídas com barro, madeira e palha; um edifício de três andares era um arranha-céu. As ruas eram caminhos de terra cheio de sulcos, poeirentos no verão e lamacentos no inverno, trilhados por pedestres, cavalos, cabras, galinhas e umas poucas carroças. Os ruídos urbanos mais comuns eram vozes de humanos e de animais, junto com o barulho ocasional de uma serra ou de um martelo. Quando o sol se punha, a cidade ficava um breu, com uma ou outra vela ou tocha tremeluzindo na escuridão⁶.

² HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*, p. 36.

³ Nas sociedades primitivas “a violência humana era responsável por cerca de 15% das mortes, incluindo 25% das mortes masculinas. Na Nova Guiné de hoje, a violência responde por 30% das mortes masculinas em uma sociedade tribal agrícola, os danis, e 35% em outra, os engas. No Equador, possivelmente 50% dos waoranis adultos encontram uma morte violenta nas mãos de outro humano!”. HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*, p. 92.

⁴ “Por volta de 8500 a.C., os maiores assentamentos do mundo eram vilarejos como Jericó, que continha algumas centenas de indivíduos. Em 7000 a.C., a cidade de Çatal Hüyük, na Anatólia, tinha entre 5 mil e 10 mil indivíduos. É bem possível que fosse o maior assentamento do mundo na época. Durante o quinto e o quarto milênio antes de Cristo, cidades com dezenas de milhares de habitantes floresceram no Crescente Fértil, e cada uma delas tinha influência sobre muitos vilarejos nas proximidades. Em 3100 a.C., todo o vale do baixo Nilo estava unido no primeiro reino egípcio. Seus faraós governavam milhares de quilômetros quadrados e centenas de milhares de pessoas. Por volta de 2250 a.C., Sargão, o Grande, construiu o primeiro império, o Acadiano. Ostentava mais de um milhão de súditos e um exército permanente de 5,4 mil soldados”. HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*, p. 112.

⁵ “No ano 1500, havia cerca de 500 milhões de *Homo sapiens* em todo o mundo. Hoje, há 7 bilhões. Estima-se que o valor total dos bens e serviços produzidos pela humanidade no ano de 1500 era 250 bilhões de dólares. Hoje, o valor de um ano de produção humana é aproximadamente 60 trilhões de dólares. Em 1500, a humanidade consumia por volta de 13 trilhões de calorias de energia por dia. Hoje, consumimos 1,5 quatrilhão de calorias por dia. (Preste atenção nesses números: a população humana aumentou 14 vezes; a produção, 240 vezes; e o consumo de energia, 115 vezes)”. HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*, p. 257.

⁶ HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*, p. 258.

Dentre todas as revoluções humanas, a Industrial foi que provocou a maior de todas as transformações no homem. A adaptação do horário ao tempo industrial, a urbanização e o desaparecimento da classe camponesa, o crescimento do proletariado industrial, o individualismo, a democracia, a cultura juvenil e o fim do patriarcado. Aconteceu o colapso de instituições milenares como a família e a comunidade local que haviam sido mantidas pelas revoluções anteriores – cognitiva e agrícola -, unindo-as para formar tribos, cidades, reinos e impérios. Hoje não, a associação entre Estado, mercado e indivíduos atribuiu a maior parte das funções familiares e comunitárias aos estados e aos mercados⁷.

Ressalta-se que mesmo anteriormente ao Estado moderno, o direito estava presente nas associações humanas, seja na forma de costumes locais e/ou em direitos formalmente elaborados, escritos e que podiam ser repassados para futuras gerações. Mas era uma grande condensação de ordenamentos vivenciados desde a Alta Idade Média, onde encontra-se o direito feudal, o direito do rei, o direito das cidades e já começava a diferenciação entre o direito canônico e secular. Porém, até os anos 1500, o direito público não existia sob o ponto de vista jurídico, que permitisse concretamente a unificação do poder territorial: “já que isso significaria, no modo concreto de pensar daquela época, um *imperium* em um espaço sem direito e uma jurisdição sem capacidade de imposição”⁸.

Utilizando-se dos conceitos sociológicos de Max Weber, e perpassando para este estudo, entende-se o município como uma associação. Uma relação social limitada para fora ou fechada e mantida ordenadamente por um dirigente, que objetiva sua execução, possuindo um corpo administrativo e tendo a capacidade de representação.

Esta concepção associativa⁹ permeia o Estado com a existência do príncipe ou do chefe da união, mas a base do “recrutamento” de pessoas para formá-la poderá ser a dedicação tradicional, afetiva, axiológico-racional (como os feudos), ou interesses teleológicos-racionais (interesse financeiro). Portanto, a construção dos Municípios, ao longo do tempo e como os

⁷ HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*, p. 366.

⁸ LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. Tradução Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2016, Título original: *Das Recht der Gesellschaft*, p. 546-547.

⁹ “Uma relação social regulativamente limitada para fora ou fechada, quando a manutenção do seu ordenamento é garantida pelo comportamento de determinados homens destinado, em especial, à sua execução: um *dirigente* e, porventura, um elemento de pessoal administrativo que, se for necessário, tem, normalmente, ao mesmo tempo, o poder representativo. O exercício da direção ou de uma participação na ação do pessoal administrativo – os “poderes do governo” – pode ser a) apropriado, ou b) atribuído pelos ordenamentos vigentes da associação, de um modo permanente ou temporário, ou, para casos específicos, a pessoas determinadas, ou a escolher segundo características definidas, ou em formas determinadas. Denominar-se-á “ação associativa” a) a ação legítima do pessoal administrativo referida à execução do ordenamento por força dos poderes de governo ou de representação; b) a ação associativa dos participantes na associação por ele dirigida por meio de instruções”. WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Trad.: Artur Morão, Teresa Toldy e Marian Toldy. Lisboa: Edições 70, 2022. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft*, p. 83-84.

conhecemos, extrapola o conceito de ser apenas uma relação social¹⁰ e sim um ordenamento associativo¹¹.

A gênese deste ordenamento associativo se dá por livre escolha (pacto social) ou por imposição ou obediência. No caso municipal é uma associação territorial com sua extensão de validade limitada a ela. Neste sentido, a sua constituição – não em termos jurídicos – mas sim sociológicos¹².

Ainda em Weber é possível identificar o Município como uma associação política cuja validade de seus regramentos próprios ocorrem somente dentro de seus limites geográficos. Em seu início, especialmente em comunidades aldeãs, foi utilizada a força da dominação e sempre que: “tal característica se reconheça em quaisquer associações que utilizam a coação física – sejam comunidades de guildas, ou de trabalhadores (conselhos) – devem considerar-se associações políticas”¹³.

Os municípios constituem a menor célula na organização estatal. É essencial para sua compreensão, contextualizar as formas estatais, pois a adoção de uma delas, será determinante para conceitos como poder local, ente público e autonomias.

Classicamente, quanto à forma, os Estados dividem-se em simples e compostos, distinguindo-se em relação a quantidade de poderes políticos e funções estatais, de ordenamentos jurídicos e de centros governamentais. Onde existem de forma plural são denominados estados compostos e, ao contrário, quando existir apenas uma destas configurações são considerados estados unitários. Por conseguinte, numa linha do tempo o unitário precede os compostos, já que o primeiro se origina da concentração do poder num imperador, absolutista, onde a soberania é ostentada em um único ser e sua vontade é a regra¹⁴.

Esta diferenciação soa importante porque, muito embora seja um avanço, a descentralização administrativa vista atualmente não é uma característica pura e simples de um Estado composto. Na verdade, ordens jurídicas centralizadas e descentralizadas, política e administrativamente, se originaram a partir da organização estatal unitária, mas que são aplicadas em ambas as formas de Estado. O que realmente diferencia uma da outra é a existência

¹⁰ “Denominar-se-á “relação social” um comportamento de várias pessoas que, quanto ao seu conteúdo de sentido, se apresenta como reciprocamente referido e, deste modo, orientado. A relação social consiste, por, plena e exclusivamente na probabilidade (*Chance*) de que se atuará socialmente numa forma (com sentido) indicável, não interessando agora em que se funda esta probabilidade”. WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, p. 58-59.

¹¹ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, p. 84.

¹² WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, p. 86-87.

¹³ WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, p. 91.

¹⁴ CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: Autonomia na Federação Brasileira*. 3. ed., rev. e ampl. Curitiba: Juruá, 2022, p. 128.

de pluralidade ou não de poderes políticos, de funções estatais, de ordenamentos jurídicos e de centros de governo. Grosso modo no composto há, no unitário não¹⁵.

Não interessa neste estudo aprofundar sobre o Estado unitário e nem todas as formas que o composto apresenta¹⁶. Interessa sim, o Federal exatamente por ser adotado pelo Brasil e fazer dos municípios brasileiros um ente estatal.

Nos Artigos Federalistas¹⁷, encontram-se os debates acerca da refundação dos EUA em uma federação de estados. Naquele tempo – séc. XVIII – foi uma concepção constitucional inovadora, pois uma Federação não existe sem uma Constituição (o poder “divino” dos homens comuns). O federalismo e a construção de um Estado federal tornar-se-ia a maior contribuição do constitucionalismo e do pensamento político norte-americano.

A argumentação estabelecida sobre o Artigo 46 dos Artigos Federalistas, que trata dos meios relativos de influência do governo federal e estaduais, possui uma passagem escrita para estabelecer a importância dos estados-membros federados, prescrevendo um dos elementos nucleares qualificadores para que um Estado possa ostentar o adjetivo de Federal:

Muitas considerações, além das anteriormente sugeridas, parecem tornar indubitável que a ligação primeira e mais natural do povo será com os governos de seus respectivos Estados. Grande quantidade de pessoas alimentará a esperança de participar da administração desses governos. Grande número de cargos públicos e de emolumento decorrerão de seus favores. Todos os interesses mais domésticos e pessoais das pessoas serão regulados e atendidos por seu zelo administrativo. O povo terá maior familiaridade com seus assuntos, os conhecerá em maior detalhe. E uma parcela desse povo manterá com seus membros laços de conhecimento pessoal e

¹⁵ CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: Autonomia na Federação Brasileira*, p. 132.

¹⁶ Ao tratar sobre a organização do Estado e a repartição de competências, o professor Ingo Wolfgang Sarlet diz: “Diferentemente do Estado Unitário (mesmo na forma descentralizada) e da Confederação ou mesmo da União de Estados, tipologias que igualmente – como é o caso do próprio Estado Federal – não podem ser reconduzidas a um padrão único e fechado, mas correspondem a modelos abertos e caracterizados por alguns traços comuns que o identificam quanto aos seus traços essenciais, o Estado Federal (ou simplesmente Federação) apresenta características próprias e distintas. Ao passo que o Estado Unitário (que constitui uma forma estatal simples) se caracteriza por uma estrutura de poder única (mais ou menos centralizada) e uma ordem jurídica, visto que toda a autoridade é central, a Confederação e a União de Estados, formas ditas compostas ou complexas, consistem sempre na reunião de Estados, que seguem soberanos e independentes (e que individualmente podem ser tanto Estados Unitários quanto Federações), mas que se unem em torno de determinados fins e mediante pactos regidos pelo direito internacional público”. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2021, p. 942.

¹⁷ Após a guerra pela independência dos EUA, em 1787 se organizou a Convenção da Filadélfia, cujo objetivo, a princípio era reformar os artigos da confederação, mas alguns convencionais tinham outros planos: a criação de uma constituição que foi concluída em setembro de 1787 e encaminhada ao Congresso Confederado fora levada para aprovação das 13 colônias: “Artigo por artigo, a constituição foi ferozmente debatida em cada um dos estados. Logo se formaram dois partidos: os federalistas, favoráveis à aprovação da carta, e os antifederalistas, contrários a ela. Um dos estados onde a aprovação do documento enfrentava maior oposição era também um dos mais importantes: Nova York. Foi para explicar aos nova-iorquinos os fundamentos do texto e a conveniência de aprová-lo que Alexander Hamilton, James Madison e John Jay escreveram uma série de comentários detalhados a ele publicados em vários jornais do estado entre outubro de 1787 e abril de 1788. É o conjunto desses comentários que conhecemos hoje como os Artigos Federalistas”. Contexto histórico da introdução do editor brasileiro. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Os Artigos Federalistas*. Trad. de Maria Luíza X. de A. Borges. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

amizade, ligações de família e de partido. É para os governos estaduais, portanto, que se pode esperar que se incline mais fortemente a preferência popular¹⁸.

Portanto, a característica do Estado Federal está na superposição de duas ordens jurídicas: a federal, representada pela União e a federada, representada pelos estados-membros. Frisa-se não existir, em tese, sobreposição de atribuições, pois estas são delimitadas por repartição de competências elencadas pela Constituição, documento motriz da Federação de Estados. É um pluralismo de ordens jurídicas dentro de um mesmo território, portanto: “o modo de estruturação e distribuição territorial do poder no Estado Federal implica uma particular forma de limitação do poder e da autoridade”¹⁹.

A Federação, diferentemente da outra forma de Estado composto denominado Confederação²⁰, possui soberania uníssona, concentrada na União e seus estados-membros, possuem autonomias, ou seja, externamente o Estado Federal é único e internamente, unido. Também o caracteriza a proibição destes estados-membros promoverem a secessão territorial, em outras palavras: uma vez constituída a Federação não é mais possível dissolvê-la, tornando-se um vínculo permanente constitucionalmente assegurado (cláusula pétrea)²¹.

Mais além, são as autonomias dos estados-membros, asseguradas por uma constituição rígida, consubstanciadas nos poderes de auto-organização e de autogoverno que estabelecem as características basilares para um Estado Federal. Sabe-se que não existe uma uniformidade na sua formatação, mas estes são elementos constitutivos de sua criação e existência perene.

As autonomias dos estados-membros também são decorrentes da disposição constitucional do Estado, onde reside o poder de se auto-organizar através de um poder constituinte na elaboração de suas próprias constituições estaduais. Claro, devem estar em consonância com os limites postos pela Carta Federal. Não é um poder originário, todavia é sim um poder de legislar amplo, estabelecendo um regramento estadual próprio dentro do sistema constitucional de repartição de competências. Não há hierarquia de normas jurídicas tanto sob aspectos constitucionais ou infraconstitucionais, onde possíveis conflitos legislativos são

¹⁸ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Os Artigos Federalistas*, p. 251.

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, p. 945.

²⁰ A Confederação se caracteriza pela reunião de Estados nacionais soberanos “eles se articulam (inclusive por tempo indeterminado) em torno de determinados fins e por vezes mediante cessões parciais, em prol de outro ente, dos atributos da soberania (é por tal razão que a União Europeia costuma ser enquadrada nesse modelo”. Também a caracteriza a possibilidade de secessão de um ou mais países membros. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, p. 945.

²¹ No caso do Brasil, esta cláusula encontra guarida dentro dos Princípios Fundamentais da República (art. 1º), da Organização do Estado (art. 18 e seguintes) e da Organização dos Poderes (art. 60). BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 set. 2023.

resolvidos através dos próprios critérios estabelecidos para a repartição das competências de cada ente federado. A única análise sob o ponto de vista hierárquico, encontra-se num juízo de inconstitucionalidade de legislações infraconstitucionais num processo próprio de controle dando uniformização mínima entre os estados-membros da Federação²².

O autogoverno dos membros da Federação decorre da característica de descentralização do Estado Federal. É a capacidade de autoadministração com o estabelecimento de poderes próprios e órgãos com autonomia administrativa e de resolução. A União é o todo tendo dupla personalidade jurídica: uma de Direito Público internacional e outra de Direito Público interno. Já: “os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno”²³.

Outro elemento essencial ao federalismo é a vontade de participação dos Estados-membros. Ele é parte e parte do todo numa integração sufragada por uma Constituição. Destaca-se sua representatividade num sistema bicameral do Poder Legislativo, através do Senado Federal, na produção legislativa de âmbito nacional e na escolha do Chefe do Executivo²⁴.

Assim, a Federação, resumidamente e sem a pretensão de estabelecer uma classificação taxonômica de seus elementos constitutivos, via de regra: a soberania é exercida pelo Estado Federal e os Estados-membros possuem apenas autonomias; a Federação possui uma Constituição estabelecendo seus integrantes e suas autonomias e competências; o Estado Federal é sempre um Estado composto em sua forma; as unidades federativas ou entes federados são dotados de autonomias estabelecidas e delimitadas pela Constituição; os elementos essenciais de auto-organização e autogoverno estão fixados dentro de uma repartição constitucional legislativa e administrativa; os partícipes do Estado Federal são atrelados pela vontade de constituírem a Federação; e a proibição do direito de secessão de seus integrantes²⁵.

O federalismo brasileiro é cooperativo. Para o Brasil ao estabelecer três círculos de autonomias (União-Estado-Município) tornou-se preeminente importante ser cooperativo. Não que o Federalismo em si já não remeta a ideia de cooperação entre seus entes. Mas, no sentido de fortalecer ações conjuntas de todas as unidades federadas no

²² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, p. 947.

²³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 102.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, p. 947.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, p. 948.

desenvolvimento de políticas públicas, como, por exemplo o SUS²⁶, se faz necessário parametrizar este elemento especial do Federalismo.

O federalismo cooperativo tem por finalidade a ação conjunta dos entes federados com o intuito de planejar e executar ações em prol de objetivos comuns, alcançando-os de melhor forma, eficaz e eficientemente se atuassem de forma separada, sem interferir nas autonomias das unidades federativas. Este mecanismo supera possíveis conflitos e dificuldades surgidas dentro de um modelo rígido de competências e autonomias característico da forma federada de Estado. Por outro lado, ele não é solução para tudo. Deve ser compreendido como: “um instrumento de aperfeiçoamento da funcionalidade do Estado Federal”²⁷.

O cooperativismo possui uma relação vertical quando incorpora na relação estabelecida os entes federados de diversa amplitude: União, Estados-membros e/ou municípios. Também comporta um relacionamento baseado na horizontalidade entre Estados-membros como, por exemplo, a construção de uma ponte para ligar duas rodovias estaduais, ou entre municípios, quando estabelecem, entre outras formas, um consórcio intermunicipal para atender demanda ou política pública em conjunto²⁸.

No Brasil a Federação foi instituída juntamente com a Proclamação da República. Porém, ao contrário do Estado berço do federalismo – EUA – a implantação foi diferente: lá os Estados-membros abdicaram de sua soberania e independência para formarem o Estado federado, aqui se deu ao contrário: passou-se de um Estado unitário e centralizador para um Estado federal²⁹.

²⁶ O Sistema Único de Saúde – SUS, foi criado pela Lei n. 8080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes entre outras providências. Em seu artigo 9º ela diz: “A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde; II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente”. Mais adiante estabelece a participação cooperativa do planejamento e orçamento a ser disponibilizado no SUS pelos entes federados: “Art. 36. processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 25 set. 2023.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, p. 948.

²⁸ O consórcio público é uma entidade da Administração indireta, com as seguintes características: “o consórcio público é pessoa jurídica de direito público ou privado criada por dois ou mais entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) para a gestão associada de serviços públicos prevista no artigo 241 da Constituição; se tiver personalidade de direito público, é denominado de associação pública, inserindo-se na categoria de autarquia; se tiver personalidade de direito privado, rege-se pela legislação civil, em tudo o que não for derogado pelo direito público, em especial pela Lei n. 11.107, de 6-4-05”. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 31. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 587-588.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*, p. 952.

A construção da secularização do Federalismo através de uma principiologia política e técnica, foi importantíssima para a concepção atual dos municípios e sua inclusão como ente federado e exatamente o que torna este estudo importante para as relações de poder que vem sendo construídas no Brasil.

A Constituição de 1988 não só garantiu a autonomia dos municípios, mas numa posição *sui generis* estabeleceu sua participação no pacto federativo nacional: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”³⁰. Mais adiante ao tratar da organização político-administrativa do Estado brasileiro ela declara: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”³¹. Portanto, não há dúvidas sobre a intenção do legislador-constituente em tornar o município ente federal.

Como visto, a origem do Município não é apenas uma ficção estatal, é natural. O Estado apenas o reconhece, mas não o criou. Muito embora a estruturação dos municípios como se conhece atualmente, teve na Federação um grande partidário, seja pela própria ideia de repartição de autonomias entre os entes, seja pela necessidade do desenvolvimento das políticas públicas geradas pela União e estados, mas cuja efetividade só pode ocorrer no seio municipal. Esta efetividade se origina do princípio denominado “poder local”.

O poder local tem no federalismo um forte aliado. A Federação, como organização estatal³², nada mais é que uma grande repartição de competências do Estado dentro de unidades autônomas regidas por uma Constituição. O reconhecimento deste princípio fundamental na plêiade normativa nacional assegura sua força autônoma.

Ele se origina desta necessidade própria dos humanos em associar-se. Como dizia Aristóteles: “o homem é um animal cívico, mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos”³³. Concepção primitiva através das ligações domésticas e familiares e

³⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 set. 2023.

³¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*.

³² As organizações estatais podem ser definidas em Estado Unitário “(qualifica-se pela existência de poder único e centralizado (embora repartido em funções – separação de poderes)”. Estado Regional (possui maior autonomia em relação ao Estado Unitário. “A diferença básica entre ambos reside no aprofundamento da descentralização e na quantidade de competências transferidas”, com crescente competências legislativas e até jurisdicionais. Estado Autônomo (criação espanhola. É muito próximo do Estado Regional, mas distingue-se “pela criação de um processo constitucional de baixo para cima – uma espécie de referendo afirmativo e estruturador da amplitude da descentralização”). Estado Federal (“a expressão mais acentuada da autonomia das regiões e das localidades é encontrada na forma federativa de Estado, com as variantes de conformação típicas de cada qual”). FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 28-31.

³³ ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 8.

mantidas pelos poderes despótico (do homem sobre a esposa, filhos e escravos) e econômico (o de conseguir viver com o necessário).

Surge com os romanos e, diante da vastidão de seu império, suas cidades-estados possuíam um poder quase soberano e de grande autonomia para tratar de assuntos locais. Este modelo de grande autonomia, respeitada a temporalidade e as nuances de cada Estado e região, praticamente sobreviveu até o séc. XIV na Itália, em cidades como Veneza, Piza e Gênova, mas que se tornou obsoleto com o advento da Revolução Industrial³⁴.

No Brasil, os municípios são organizados a partir das Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas. Foi uma: “construção híbrida, numa linguagem semibárbara, feudal, romana e canônica, com o mérito de concentrar o que estava disperso, especialmente, no que tange ao município, que antes só dispunha dos forais e dos costumes”³⁵.

Antes da independência as Câmaras Municipais possuíam um acervo de poderes que se estendiam ou encolhiam conforme o período histórico. Em certos momentos detinham atribuições deliberativas, administrativas e até judiciárias, mas que foram arrefecendo com o passar do tempo, com a concentração de poderes pelo centralismo da Coroa Portuguesa³⁶.

Após a independência, no Brasil Império, como são as características das monarquias da época, o poder era centralizado. As províncias eram tuteladas e o poder local dos municípios não existia. Os municípios não possuíam recursos e qualquer autonomia³⁷.

A República chegou, mas não trouxe maiores alentos aos municípios. A primeira Constituição de 1891, entendia o Município como apenas uma estrutura administrativa, ainda mais que nesta época acentuou-se o chamado “Coronelismo”³⁸. Infelizmente esta prática política enraizou-se como se fosse a expressão conceitual do poder local na época, com força

³⁴ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 39-41.

³⁵ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 64.

³⁶ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 74.

³⁷ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 84.

³⁸ “O “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável. Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema “coronelista”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais”. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 35-36.

suficiente para representarem a sociedade em diversas regiões do país. E foram além, com influência nas esferas estaduais e nacional de poder, inclusive na atualidade, onde protagonizam verdadeiros feudos familiares, passados de geração em geração. É um dos grandes empecilhos para avanços institucionais nos municípios³⁹. Esta foi a tônica da República Velha.

Pelo visto, um falso poder local nasceu de vícios institucionais baseados no coronelismo e no patrimonialismo. Para piorar, de 1930 a 1988, pouco se avançou na institucionalização deste princípio municipalista. Destacam-se positivamente a Constituição de 1934 dando autonomias administrativa, legislativa e financeira com garantias, mas que perdurou até 1937. Em 1946, a Constituição estabeleceu condições de intervenção dos Estados nos Municípios, vigorando até 1964 quando, através de um novo período de exceção, os municípios têm cerceado o poder local, em consequência de toda uma estratégia de militarização e controle da sociedade. Neste período de 58 anos, 35 anos foram de ruptura institucional⁴⁰.

Somente em 1988, com a atual Constituição, que se obteve uma construção efetiva do poder local. Muito embora houve vozes dissidentes, como é o caso de José Afonso da Silva⁴¹. Hoje é uma questão doutrina e jurisprudencialmente assentada, onde a inclusão dos municípios acentuou a concepção cooperativista de nosso ímpar federalismo.

O atual poder local está eivado de restrições na medida que alcançou sua autonomia. Parece uma contradição, mas não é: o reconhecimento do município como ente federativo, a aquisição de suas competências e a conquista de espaços autônomos de administração, política, financeira, auto-organização e legislativa estão atreladas aos limites estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, sendo uma verdadeira entidade estatal interna com suas prerrogativas, mas dentro de limites estabelecidos por um Estado Democrático de Direito.

Dele advém as autonomias municipais. O art. 30, em seus incisos III a IX recepciona constitucionalmente a autonomia administrativa, uma vez que adstrita ao princípio do interesse

³⁹ FOGAÇA, José. Democracia e descentralização na Constituição de 1988: o processo de elevação dos Municípios ao status de entes da Federação. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; GIOSA, Lívio Antônio; LEMOS, Murilo Lemos de (Org.). *Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização*. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021, p. 57-58.

⁴⁰ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 93-97.

⁴¹ “O Estado federal brasileiro está constitucionalmente concebido como a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 1º). Foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. E agora temos uma federação de Municípios e Estados, ou uma federação de Estados? Faltam outros elementos para a caracterização de federação de municípios. A solução é: o Município é um componente da federação, mas não entidade federativa. O texto constitucional, contudo, explicita um princípio fundamental do Estado federal: o princípio da indissociabilidade. Ele integra o conceito de federação. Não precisava ser expresso, mas alguns constituintes não sossegaram enquanto não viram o texto expresso, enxundando e afeiando o art. 1º, sem nada acrescentar, até porque o art. 18 já indica quais os componentes da federação, que são aqueles mesmos indicados no art. 1º: Estados, Municípios e Distrito Federal”. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 103.

local na resolução de suas questões comunitárias. Centrada nas atividades do Poder Executivo composta pelos serviços públicos em si, seu poder de polícia e fomento concentrando a estruturação das políticas e pelos agentes públicos. Geralmente se estrutura de forma descentralizada e/ou desconcentrada para desenvolver suas competências⁴².

A autonomia administrativa permite a consecução das políticas públicas. Ela possibilita a materialidade das realizações estatais através de obras e serviços de sua competência, baseada em dois princípios: (1) o da subsidiariedade, ou seja, a atuação municipal não pode sofrer interferência dos demais entes federativos, diante de suas competências constitucionalmente asseguradas; (2) da não-centralização, que caracteriza efetivamente esta autonomia, pois é garantidor do não-controle e da não-hierarquização de um ente sobre o outro⁴³.

A autonomia política decorre do art. 29 da Carta Magna. Muito embora a legislação eleitoral compete a União (art. 22, I), o que permite uma uniformização no sistema eleitoral brasileiro, estabelecendo as regras da proporcionalidade da representação legislativa dos vereadores, a formação da chapa majoritária que disputará o Executivo Municipal nos cargos de prefeito e vice-prefeitos e toda a regulação das eleições municipais. Mas esta autonomia é visível e se consolida no próprio pleito eleitoral, na organização e estruturação das suas funções e no controle dos agentes políticos^{44 45}.

Já a autonomia financeira municipal se apresenta através de arrecadação própria ou através de distribuição de receitas advindas da concepção cooperativa do federalismo. Estas duas formas tentam propiciar um equilíbrio financeiro entre as unidades federadas, porém, paradoxalmente se verifica, ao passar do tempo, duas situações de difícil solução: (1) a competência própria dos municípios em instituir e arrecadar tributos e cobrar preços públicos de seus cidadãos geralmente não é suficiente para atender as demandas, atribuições e instituir políticas públicas na grande maioria dos municípios brasileiros⁴⁶; (2) o sistema de distribuição

⁴² CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 197-198.

⁴³ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 201.

⁴⁴ Uma polêmica estabelecida está em quem (ente federado) e qual legislação deveria disciplinar as infrações e os procedimentos adotados para a realização da cassação se era o Município ou ser adotado o Dec.-Lei n. 201/67 e, ainda, se este não tinha dispositivos derogados com a edição da Constituição Federal em 1988. Mas a Súmula Vinculante n. 46 dirimiu esta questão decidindo que “a definição dos crimes de responsabilidade e das respectivas normas de processo e julgamento é de competência legislativa privativa da União. No que concerne ao regime pertinente aos prefeitos municipais, a referida competência foi exercida com a edição do DL 201/1967”. *JRcl 22.034 MC*, rel. min. **Roberto Barroso**, dec. monocrática, j. 16-11-2015, *DJE* 236 de 24-11-2015. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2368#:~:text=Conforme%20disp%20na%20S%C3%BAmula%20Vinculante,edi%C3%A7%C3%A3o%20do%20DL%20201%2F1967>>.

Acesso em: 08 out. 2023.

⁴⁵ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 208-210.

⁴⁶ Os tributos e preços públicos são as principais fontes financeiras próprias dos municípios. “Os tributos são imposições legais e compulsórias da Administração sobre os administrados, para auferir recursos financeiros. Resultam sempre do poder de império exercido pela entidade tributante sobre o contribuinte, a fim de obter um

de receitas, através das chamadas transferências deveria apenas “complementar” os recursos financeiros próprios e propiciar investimentos em políticas públicas, mas na verdade tornou-se a principal fonte financeira de boa parcela dos municípios brasileiros⁴⁷.

Outra situação que compromete a capacidade financeira dos municípios e sua sobrevivência como ente federativo, é que, além de suas obrigações constitucionais, acabam assumindo várias atribuições que seriam da União e dos Estados⁴⁸, sem que tenha o mínimo ressarcimento destes investimentos⁴⁹.

Por outro lado, cabe registrar os avanços significativos nesta autonomia com o advento da Constituição de 1988, ampliando a capacidade financeira e de arrecadação dos municípios. Porém, ainda aquém para atender suas competências e pior: centralizando a distribuição de recursos na União, com repasses de toda a ordem, inclusive através de emendas de

pagamento em moeda, ou equivalente, consoante o Código Tributário Nacional, que conceitua o tributo como ‘toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada’ (art. 3º), esclarecendo que o pagamento será feito em moeda corrente, cheque ou vale postal e, nos casos previstos em lei, em estampilha, em papel selado ou por processo mecânico (art. 162)”. Já os preços, “diversamente dos tributos, são pagamentos que os particulares fazem ao Poder Público quando facultativa e espontaneamente adquirem bens, auferem vantagens ou se utilizam de serviços públicos ou de utilidade pública, remunerando-os de acordo com a tarifa fixada pela Administração (preço público) ou pelo valor disputado em livre concorrência entre os interessados (preço quase privado) [...]”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19. ed. Atualizada por Giovanni da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 131-132.

⁴⁷ As transferências constitucionais da União aos municípios são quotas-partes: do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, composto de 24,5% do imposto de renda e 24,5% do imposto sobre produtos industrializados, nos termos do art. 159, I, “b” da Constituição Federal e art. 34, § 2º, I e II dos ADCT, art. 91 da Lei n. 5.172/66 e LCs n. 62/89 e 91/97; do Imposto Territorial Rural – ITR, em 50%, ou a sua totalidade, quando sua gestão for assumida pelo município; do Imposto sobre Operações Financeiras ligadas ao ouro – IOF-OURO, previsto no art. 153, V, § 5º da CF e na Lei n. 7.766/89; da compensação pela desoneração do ICMS dos Estados nas exportações de produtos primários e semielaborados e prestação de serviços ao exterior, nos termos da LC n. 87/96 (a polêmica Lei Kandir); de 25% do ICMS, nos termos das legislações estaduais, conforme o art. 158, IV, e par. único da CF; 50% do IPVA dos veículos emplacados no município, nos termos do art. 158, III, d CF; do IPI para exportação, previsto no art. 159, II e §§ 2º e 3º da CF; sobre royalties referente a produção de petróleo e gás natural, compensações pela exploração de recursos minerais e hídricos (geração de energia elétrica), Fundo Especial do Petróleo e do Tratado de Itaipú; da contribuição de intervenção sobre o domínio econômico, incidente sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool etílico, nos termos do art. 149, 159, III e 177, § 4º da CF e da Lei n. 10.336/01; do FUNDEB. CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 217-219.

⁴⁸ Os municípios arcam com as competências dos outros entes, e não são poucos os exemplos: (a) na área da saúde: fornecendo material e manutenção de prédios estaduais, ceder pessoal e manter hemocentros, suplementação de recursos em várias situações e suporte à vacinação; (b) na área da educação: cedem professores, fornecem merenda e transporte escolar para estudantes da rede estadual de ensino, além de manutenção predial; (c) na área de segurança e judicial: cedem áreas para construção de Fóruns, Delegacia de Polícias, Ministério Público e Defensoria Pública, criam defensorias municipais para atender pessoas de baixa renda, cedem servidores e estagiários para atuar nas instituições, bem como mantem, com fornecimento de bens e insumos, a Polícia Civil, Bombeiros e Brigada Militar; (d) trânsito: manutenção de rodovias estaduais e federais; entre outros. CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 224.

⁴⁹ CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 223.

parlamentares⁵⁰, mais interessados em construir benesses próprias, favorecendo nichos eleitorais do que resolver os problemas da população.

Não há dúvida sobre a imprescindível repactuação federativa através da institucionalização do repasse de recursos e o aumento da capacidade financeira dos municípios frente suas competências. Não se pode instituir prementemente arrecadação de tributos e pagamentos de origem urbana para todos os municípios (IPTU, ISS, ITBI, taxas de lixo, esgoto, iluminação pública, entre outros), onde a maioria são pequenos⁵¹ e com população rural, tornando a arrecadação própria irrisória. É preciso reconfigurar a divisão do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e sobre as transferências oriundas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; a participação de todos os entes federados na elaboração, planejamento e execução das políticas públicas; e estabelecer meios compatíveis em relação as competências constitucionais de cada ente⁵².

A autonomia auto-organizatória é correlata de um ente federado, portanto intrínseca aos municípios. Consubstancia-se na elaboração e promulgação do documento jurídico denominado Lei Orgânica Municipal, seguindo as construções constitucionais da Federação e do Estado-membro que o integra. Há uma vinculação de todos os princípios constitucionais representadas nesta cadeia lógica de documentos jurídicos elementares para a amalgamação do federalismo e decorrente do poder constituinte. Enumeradas no art. 29⁵³ da Carta Brasileira

⁵⁰ No ano de 2022 foram criadas 6.109 emendas parlamentares com R\$25,40 bilhões empenhados e R\$17,01 bilhões efetivamente pagos. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência*. 2022. Disponível em: <<https://portal.datransparencia.gov.br/emendas?ano=2022>>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁵¹ “Pouco mais de 5% das cidades brasileiras concentram mais da metade da população do país, segundo dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (...). Ao todo, 115,6 milhões de pessoas, ou 56,95% da população, vivem em apenas 319 cidades. O Censo do IBGE aponta que o Brasil tem 203.062.512 habitantes, o que representa um crescimento de 6,43% da população, em comparação com 2010. Os números representam uma fotografia do país em agosto de 2022. Atualmente, o Brasil tem mais de 5,5 mil municípios, sendo que 41 deles têm mais de 500 mil habitantes. Essa faixa concentra 58,8 milhões de pessoas. Outras 278 cidades têm entre 100 mil e 500 mil moradores. Somadas, elas possuem uma população de 56,7 milhões de pessoas”. São 3.861 municípios com menos de 20 mil habitantes, perfazendo mais de 76% do total de 5,5 mil. BISCHOFF, Wesley. Censo do IBGE: 5% das cidades brasileiras concentram 56% da população. *Portal G1*. São Paulo, 28 jun. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/28/censo-do-ibge-5percent-das-cidades-brasileiras-concentram-56percent-da-populacao.ghtml>>. Acesso em: 11 out. 2023.

⁵² CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 225-229.

⁵³ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição; IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: [...]; V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõem esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os

estão as matérias que cabem aos municípios disciplinarem localmente, dentro dos limites nele estabelecidos, respeitando seus: princípios sensíveis: não contrariando a forma republicana, o Estado democrático de direito, os direitos humanos, entre outros; princípios estabelecidos: concernentes à Administração Pública e questões tributárias; e princípios implícitos: repartição de poderes e o direito fundamental à boa administração pública, por exemplo⁵⁴.

Os dispositivos da Lei Orgânica se encontram hierarquicamente em um nível superior às demais normas municipais, sujeitos ao controle de legalidade por ações declaratórias. Vincula a administração, incluindo as políticas públicas. Ela: “é a norma jurídica que define os contornos do ordenamento jurídico municipal, funcionando como critério de validade das normas jurídicas locais, construídas consoante a autonomia legislativa dos Municípios”⁵⁵.

A última autonomia caracterizadora de um ente federado é a legislativa, ou seja, a capacidade de criar seu regramento jurídico próprio. O Município a possui, construindo suas normas sob as bases limitadoras das Constituições – Federal e Estadual – e da sua Lei Orgânica. Baseada no princípio do interesse local a produção legislativa trabalha com exclusão, ou seja, a legislação municipal sempre será possível quando suplementa a legislação federal e estadual. Melhor: ela é “inclusiva” quando existe o interesse local na matéria, devendo a União e o Estado-membro não se imiscuir na regulamentação. Lembrar que o interesse local se caracteriza pela predominância do elã do Município em relação aos demais entes da Federação. Predominância não é exclusividade, até porque não há assunto municipal dissociado dos interesses dos Estados e da União: “a diferença é apenas de grau, e não de substância”⁵⁶.

Esta autonomia se concentra no Poder Legislativo. As Câmaras Municipais, de forma ampla, são as responsáveis pelo seu exercício, pois cabe a ela a proposição, a tramitação e a aprovação de normas das espécies legislativas contidas no art. 59 da CF. Processo legislativo este, juntamente com a técnica utilizada devem fazer parte das Leis Orgânicas⁵⁷. E, muito

seguintes limites máximos: [...]; VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município; VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa; X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 out. 2023.

⁵⁴ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 233.

⁵⁵ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 236.

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 118.

⁵⁷ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 239.

embora, exista correlação entre as constituições é possível ao Município, dentro do interesse local, construir as mais diversas normas e regimes jurídicos para seu uso e regramento⁵⁸.

O iter até aqui percorrido permite verificar que os municípios surgem da necessidade própria dos humanos em associar-se; uma construção vívida e atrelada ao direito natural e de sentido cooperativo; a adoção do Federalismo foi essencial para sua importância e reconhecimento do princípio do poder local; e suas autonomias o configura como uma instituição governamental.

2.2 As competências constitucionais dos municípios brasileiros

Para buscar compreender as competências constitucionais municipais no Estado brasileiro, introdutoriamente será elementar analisar (a) seus princípios fundantes e estruturantes; (b) suas classificações; e (c) preceitos constitucionais a serem respeitados na elaboração de legislação estadual e/ou municipal.

Por óbvio a repartição de competências constitucionais tem na Federação e no princípio federalista seu cerne, até porque permite um elevado grau de autonomias, mas não se pode olvidar da importância da forma republicana e sistema presidencialista de governo adotados pelo Brasil. Aliás, Federação, República⁵⁹, Democracia, Presidencialismo e Dignidade Humana são princípios fundantes e estruturantes do Brasil, constitucionalmente abarcados com o devido vigor a partir de 1988.

Como já visto, o desenho do federalismo brasileiro é único, à medida que consagra uma formatação tripartite entre a União, Estados-membros e Municípios, tendo todos autonomias administrativa, política, financeira, auto-organizatória e legislativa, outorgadas e limitadas pela Constituição que lhes afiançam competências e responsabilidades próprias, estruturadas em um complexo sistema coexistente de repartição de: “competências privativas, horizontalmente repartidas, e competências concorrentes (e compartilhadas), verticalmente repartidas, possibilitando até mesmo a participação dos estados nas competências federais, mediante delegação”⁶⁰.

⁵⁸ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 240.

⁵⁹ “A República significa uma comunidade política, uma “unidade colectiva” de indivíduos que se autodetermina politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas próprias assentes na decisão e participação dos cidadãos no governo de uma comunidade de cidadãos livres e iguais (self-government). CANOTILHO, José Joaquim Gomes. República e autodeterminação política. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et. al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 169.

⁶⁰ FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*, p. 38.

Como pressuposto político-filosófico a dignidade humana, juntamente com a autodeterminação (autonomia) correlata do republicanismo, são princípios receptivos para a concretude das tarefas constitucionais. A dignidade da pessoa humana conduz ao reconhecimento subjetivo da pessoa (autoconsciência, autocompreensão e autorresponsabilidade). Já o da autodeterminação direciona para o poder constituinte ou de fundação da República, num sentido de incorporação pelos cidadãos como seus fundadores, ou seja: “o “acto fundacional” da República Brasileira é constituído *uno actu* pela liberdade jusfundamental radicada na pessoa humana e pela liberdade de conformação política assente na vontade popular”⁶¹.

A democracia, na tentativa de um resguardo às especificidades históricas do Brasil, a teoria constitucional a normatizou como princípio basilar no art. 1º da Constituição, dentro da expressão “Estado Democrático de Direito”, ou seja, o termo “Democrático” está amparado pelo Estado e pelo Direito. Tornando-se um núcleo básico que congrega os elementos do constitucionalismo moderno, albergando as: “conquistas civilizatórias assentadas no binômio democracia e direitos humanos fundamentais-sociais”⁶².

Assim, seguindo a principiologia das melhores constituições contemporâneas, a brasileira adotou a primazia da democracia em toda sua extensão normativa, seja no campo político, econômico, direitos civis e liberdades. Ela é central uma vez que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos. E assim o é quando, independentemente da iniciativa de uma lei, para ela ser aprovada, necessita de uma dupla análise dos poderes legitimados com o voto: analisada pelo Legislativo e sancionada pela presidência⁶³.

O Presidencialismo permite maior capacidade de representatividade ao detentor do cargo de chefe do Executivo. Ele concentra a elaboração e execução de políticas públicas, deixando ao Legislativo o controle político e financeiro da Administração Pública e ao Judiciário a limitação dos exercícios dos demais poderes.

Essencial na distribuição das competências, a separação dos poderes estatais no exercício de funções, inclusive partilhadas e controladas mutuamente, são divididas por assuntos ou matérias. No Brasil, o Presidente acumula as funções de Chefe de Estado e de

⁶¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. República e autodeterminação política. In: CANOTILHO, J. J. et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 168.

⁶² STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolsan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J. J. et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 276.

⁶³ FRANCISCO, José Carlos. A História da Norma. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 2274.

Governo, com grande força política legitimado pelo voto. O mandato é periódico com grande segurança para se manter no exercício do poder. O que permite ao governante exercer seu mandato com maior autonomia em relação aos demais poderes. Por outro lado, inexistem instrumentos jurídico-políticos para o afastamento do presidente que está exercendo um péssimo governo, por incapacidade de gestão por exemplo, diferentemente do parlamentarismo, que permite o afastamento por desaprovação ou por falta de confiança⁶⁴.

A classificação das competências se dá de acordo com sua natureza e suas vinculações a entidades e a funções de governo. Podem ser material (exclusiva ou comum e cumulativa ou paralela), ou legislativa (exclusiva, privativa, concorrente e suplementar)⁶⁵.

Há diferenças entre as competências exclusivas e privativas. A primeira é indelegável e a segunda é delegável. Exemplifica-se: no art. 22 se descrevem competências privativas, porque o parágrafo único permite, através de Lei Complementar autorizar os Estados a legislar sobre especificidades das matérias nele relacionadas. Já o art. 49, indica matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional. Estas diferenciações na classificação das competências, são imprescindíveis para possibilitar ou não a regulação das matérias pelos demais entes federados e inclusive para se proceder controle de constitucionalidade⁶⁶.

Por outro lado, há quem divirja desta classificação entre competência privativa e competência exclusiva, pois entende que: “não há distinção jurídica entre competência privativa e competência exclusiva, pois ambas são confiadas a apenas um dos Poderes, sendo incorreto afirmar que atribuição privativa é delegável, e exclusiva é indelegável”⁶⁷. A justificativa está vinculada à concepção do princípio democrático. O povo é o titular do poder legítimo e este delega aos poderes da República e não será delegável porque o dispositivo constitucional utilizou a expressão “privativa”. Para não ser delegável a própria Constituição deve se referir expressamente ou até implicitamente, mas em condições diminutas.

Na verdade, o legislador não tratou com tanto esmero esta questão das matérias privativas ou exclusivas, basta se verificar os arts. 49, 51 e 52 da CF. Importante é saber que

⁶⁴ FRANCISCO, José Carlos. A História da Norma. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 2273.

⁶⁵ Este trabalho adota a classificação do professor José Afonso da Silva. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 484.

⁶⁶ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...). Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...). BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁶⁷ FRANCISCO, José Carlos. A História da Norma. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 2275.

consta no texto constitucional admissão expressa de delegação em matérias privativas e não exclusivas e não há delegação de competências constitucionais para os municípios.

As competências podem ser classificadas também quanto à forma, conteúdo, extensão e origem.

Quanto à forma ela pode ser enumerada ou expressa, ou seja, determina explicitamente a quem se destina (art. 21 e 22); reservada ou remanescente e residual, onde engloba as matérias não expressas incluídas em uma enumeração, sendo as primeiras as competências que restam após a enumeração da competência da outra (art. 25, §1º) e a segunda é o resíduo eventual que possa surgir, após a enumeração exaustiva do dispositivo (art. 154, I); e implícita ou resultante, decorre da natureza do ente, quando este pratica atos ou atividades consideradas primordiais ao exercício de poderes que devem ser expressos ou reservados a ele⁶⁸.

Quanto ao conteúdo elas se classificam em econômica, social, político-administrativa, financeira, tributária e internacional⁶⁹.

Quanto à extensão (em relação a capacidade de normatização ou materialização) podem ser: exclusiva, somente a um ente e não permite delegação (art. 21); privativa, competência própria de um, mas que permite delegação (art. 22 e par. único); comum, cumulativa ou paralela, quando existe uma atuação comum, sem exclusões de competências (art. 23); concorrente, quando estiver presente a possibilidade de disposição sobre a matéria, por mais de um ente federativo, mas que em se tratando de normas gerais, a União possui preferência (art. 24); suplementar, correlata da competência concorrente, na medida que o poder de elaborar normas especializadas decorrentes de normas gerais, geralmente, mas que se torna necessária sua suplementação no sentido de suprimir ausência ou omissão legislativa (art. 24, §§ 1º a 4º)⁷⁰.

Quanto à origem pode ser originária, desde o princípio pertence a um ente; e delegada quando a competência de um ente pode ser estendida a outro, geralmente se utilizando de Lei Complementar (Par. únicos do art. 22 e 23)⁷¹.

A Constituição descreveu especificadamente a organização da União e, quanto aos Estados e Municípios fez poucas referências concentrando-se mais no Título III, da organização do Estado (art. 18 ao 43). Mas, diante do disposto nos *caputs* do art. 25 e 29 e no art. 11, ADCT⁷², para a elaboração das Constituições Estaduais, a Lei Orgânica Distrital e as Leis

⁶⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 484.

⁶⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 485.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 485.

⁷¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 486.

⁷² “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos

Orgânicas Municipais, devem ser observados os preceitos constitucionais federais. Deste modo, ela permite liberdade para os ordenamentos superiores dos demais entes federativos, mas impõe limites de não haver contrariedade com seus dispositivos, gerando uma uniformização jurídico-legal imprescindível para a unidade federativa⁷³.

Porém, há um outro sentido quando permite que as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais possam dispor de modo diverso, mas nunca de maneira contraditória ao texto constitucional e mesmo assim, continua-se atendendo seus princípios⁷⁴.

São três modalidades de limitadores para Estados e Municípios na confecção e alteração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas respectivamente: estabelecidos, sensíveis e extensíveis. Os estabelecidos são os que estão expressos no ordenamento constitucional. São diretos se dirigidos aos demais entes federativos e indiretos quando o direcionamento a um ente, veda implicitamente os demais. Os sensíveis são próximos dos estabelecidos diretos uma vez que expressamente direcionados, mas que dada sua importância o legislador constituinte atribuiu-lhes proteção especial (art. 34, VII)⁷⁵. Por fim, os preceitos extensíveis são direcionados à União, porém são aplicáveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios^{76 77}.

2.2.1 Competências sob à ótica municipalista

Para os municípios as competências decorrem do já decantado federalismo, mas também leva em consideração a não centralização de recursos públicos, exatamente porque muitas

os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]”. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁷³ FRANCISCO, José Carlos. A História da Norma. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 2278-2279.

⁷⁴ FRANCISCO, José Carlos. A História da Norma In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 2279.

⁷⁵ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁷⁶ FRANCISCO, José Carlos. A História da Norma In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 2279.

⁷⁷ Um exemplo paradigmático dos preceitos constitucionais a serem observados pelos demais entes federativos é o art. 84: Compete privativamente ao Presidente da República: [...]. Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações”. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2023.

demandas se revestem de maior eficiência e eficácia, atribuindo força ao princípio fundamental da boa administração pública quando leva em conta fatores como: “diversidade de custos e preferências locais”. Também deve o município possuir aporte financeiro para suas competências. De nada adianta elevar a personalidade jurídica do Município a ente federado e determinar uma séria de competências na palavra fria do texto constitucional e não lhe dar condições materiais de cumprir com suas autonomias. Por fim, as competências municipais decorrem do processo democrático, visto que a proximidade do município com a cidadania permite a participação e fiscalização popular na elaboração, consecução e verificação das políticas públicas, através de diversos aparatos institucionalizados como conselhos consultivos e deliberativos, orçamento participativo e audiências públicas⁷⁸.

O preceito constitucional responsável pelas competências dos municípios denomina-se: interesse local. Assim, é com ele que se passa a ponderar sobre o tema. Ele caracteriza pela predominância e não pela exclusividade sobre a matéria, ou seja, para se definir se o assunto/tema/matéria/atribuição pertence ao Município, deve-se analisar se predominantemente interessa à atividade local, e, embora restrito ao ambiente territorial do Município, existe uma variedade gigantesca em seus aspectos e na forma como se apresenta em cada localidade⁷⁹.

Interesse local é um conceito legal indeterminado⁸⁰ que varia no tempo e no espaço, mas possui caráter limitador a partir da interpretação da competência por exclusão, ou seja, aquilo que extrapola os limites do município não podem ser por ele legislado ou administrado. Até porque as normas constitucionais possuem características e singularidades que levam a sintetizar, esquematizar e dar maior abertura ao seu texto⁸¹.

O aprimoramento das Leis Orgânicas possui papel fundamental na definição do interesse local. Se bem construída irá classificar os interesses municipais sem ferir a linearidade

⁷⁸ CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 181.

⁷⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 118.

⁸⁰ “(...) o conceito jurídico indeterminado está fundado em método causal-teorético, e não teorético-discursivo, de modo que, para se aplicar a norma jurídica, deve-se avaliar a situação concreta”. SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos* (livro eletrônico). São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 167.

⁸¹ “Disso resulta que a linguagem do Texto Constitucional é mais vaga, com emprego de termos polissêmicos (tributos, servidores, isonomia) e conceitos indeterminados (assuntos de interesse local, dignidade da pessoa humana). É justamente dessa abertura de linguagem que resultam construções como: (a) legitimados os fins, também estarão os meios necessários para atingi-los; (b) se a letra da norma assegura o direito a mais, está implícito o direito a menos; (c) o devido processo legal abriga a ideia de procedimento adequado e de razoabilidade substantiva. Desnecessário enfatizar que tal característica amplia a discricionariedade do intérprete, que há de adicionar um componente subjetivo resultante de sua própria valoração para integrar o sentido dos comandos constitucionais. Como já se reconheceu anteriormente, na interpretação jurídica, em geral, e na interpretação constitucional, em particular, jamais será possível obter racionalidade e objetividade plenas”. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 133-134.

legal do país, dando maior solidez a este princípio e reduzindo a discricionariedade sobre seu entendimento⁸².

Como visto anteriormente, matérias elencadas no art. 22 transcendem o espaço do interesse local, não cabendo ao Município legislar sobre direito penal, serviço postal, sistema monetário, comércio exterior, emigração e imigração, organização judiciária, poupança, seguridade social, registros públicos, entre outros. Por outro lado, auferindo as atividades municipais sob os aspectos político, financeiro e social, existem uma gama enorme de dever municipal em que se apresenta o preceito do interesse local: a elaboração da sua Lei Orgânica, a legislação tributária, o plano diretor urbanístico da cidade o estatuto do servidor público, a legislação orçamentária (PPA, LDO e LOA), fiscalização, organização administrativa e inclusive ações preventivas de combate à corrupção.

A Constituição prevê as competências legislativas dos entes federados nos art. 22, 24 e 30, I e II. Estabelece expressamente as da União e dos Municípios e deixando ao dos Estados a competência residual nos termos do art. 25, § 1º⁸³. Em relação as competências materiais são enumeradas nos art. 21, 23 e 30, III a IX. Elas se compatibilizam entre os art. 21 e 22 matérias privativas da União; art. 23 e 24 matérias comuns entre os entes federativos e o art. 30 que abarca as duas competências do município⁸⁴.

Muito embora o art. 24 não faça referência aos municípios e atribua competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, por força do art. 30, II o município também poderá legislar sobre as matérias versadas em tal dispositivo. Isso ocorre porque a União (§1º, do art. 24) pode editar legislações de caráter geral, ou seja, de abrangência nacional, porém, são matérias que não só podem, mas devem sofrer pormenorizações para sua real efetivação. Importante, neste caso, que além de cumprir os dispositivos constitucionais, os Estados ao elaborarem legislação sobre os dispositivos do art. 24 deverão observar a legislação federal – geralmente uma Lei Complementar – que versem sobre o tema, diante do preceito da simetria legislativa. Já aos municípios cabe ir mais além, perscrutando a CF, a Constituição Estadual, a legislação federal e a legislação estadual⁸⁵.

⁸² CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 191.

⁸³ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁸⁴ FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*, p. 36-37.

⁸⁵ FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*, p. 37.

Este cuidado ao legislar complementarmente os dispositivos do art. 24 é fruto da pertinência das matérias com conteúdo de relevância nacional, uma vez que estão materialmente associadas ao disposto no art. 23, pelo atrelamento ao federalismo (saúde, proteção ao patrimônio histórico, educação, cultura, meio ambiente, proteção alimentar, entre outras).

O § 3º do art. 24⁸⁶ diz: “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”, complementado pelo § 4º⁸⁷: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”. Ou seja, enquanto não houver legislação federal que estipule normas gerais, Estados e os Municípios podem instituí-las, e, quando a União publicar legislação sobre o tema derroga a legislação estadual ou municipal em contrário, permanecendo válidos os dispositivos congruentes⁸⁸.

A competência legiferante municipal é exclusiva com base no princípio do interesse local e respeitando as competências legislativas da União e do Estado; e suplementar, incluindo as competências concorrentes e compartilhadas com os demais entes, respeitando os espaços reservados a cada um, no que couber⁸⁹.

A competência exclusiva dos Municípios está elencada no art. 30, I e algumas dúvidas sobre elas foram e estão sendo delimitadas pela jurisprudência. O STF, por exemplo, já decidiu ser competente o município legislar sobre horário do comércio local; tempo máximo de espera em fila; instalação de equipamentos de segurança (portas eletrônicas) e de conforto (cadeiras para espera); definir a legislação estatutária de seus servidores; e organização dos serviços públicos, como transporte público de passageiros⁹⁰.

Em relação a competência concorrente (art. 30, II) toda a legislação criada pelo município tem por obrigação respeitar a harmonização legal e no limite de seu interesse.

⁸⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁸⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2023.

⁸⁸ Exemplo de legislação federal superveniente é a Lei n. 13.874/2019, que “Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...] e dispõe em seu art. 1º “Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal”. *Lei nº 13.874*, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art1>. Acesso em: 20 out. 2023.

⁸⁹ FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*, p. 38.

⁹⁰ FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*, p. 38.

Conseqüentemente, deverá observar o arcabouço jurídico do Estado e da União, para, por exemplo, regradar questões de direito urbanístico, meio ambiente e proteção a este patrimônio⁹¹.

A materialidade das autonomias municipais se encontra nas competências constitucionais administrativas, substantivando a atuação dos municípios através da implantação de políticas públicas. Dentre as funções precípua do Estado (legislação, jurisdição e administração) suas divisões não são puras, porque os poderes republicanos acabam exercitando todas. Porém, a divisão segue uma linha de vontade, finalidade a ser seguida. Portanto, a materialidade das competências constitucionais está associada, com mais ênfase, ao Executivo, funções de governo que, sob este aspecto material se confundem com as funções administrativas⁹².

Para bem entender a relação estabelecida entre governo e administração é importante verificar aspectos objetivos e subjetivos que os aproxima ou afasta.

Sob o aspecto objetivo deve-se partir da repartição das funções básicas: legislativa, jurídica e executiva. A legislativa apresenta regras gerais eivadas de abstracionismo e as outras duas aplicam as normas ao caso concreto. A jurídica, mediante provocação, busca a solução de conflitos de interesses. A executiva atua voluntariamente: “mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas”. Porém, nesta última acresce-se a função política ou de governo, que são as emanações superiores e orientativas para determinar os fins da ação estatal. São as diretrizes advindas das atividades de direção e a função administrativa em si (intervenção, fomento e polícia)⁹³.

Sob o aspecto subjetivo a função política é exercida predominantemente pelo Executivo, por óbvio em um país com regime presidencialista, mas com a participação do legislativo⁹⁴.

Em sentido estrito, a administração pública compreende as personificações jurídicas estatais, os órgãos e os agentes públicos (sentido subjetivo) e as atividades administrativas exercidas pelos entes (sentido objetivo). Para o desempenho destas atividades a Administração pode (num sentido de poder-dever) se estruturar fracionando-se através da desconcentração e da descentralização administrativa.

⁹¹ FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). In: *Tratado de Direito Municipal*, p. 39.

⁹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, p. 118.

⁹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, p. 118-119.

⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, p. 121-122.

A desconcentração consiste numa divisão “interna” dentro da pessoa jurídica. Geralmente são órgãos criados por lei, vinculados hierarquicamente e não possuem personalidade jurídica própria⁹⁵.

Já a descentralização ocorre através da criação ou autorização de pessoas jurídicas através de lei, sob controle da administração direta e que, dentro da estrutura municipal são: (a) as autarquias: pessoas de direito público exercendo atividade típicas de Estado, seu regime jurídico é correlato ao da administração direta, por exemplo a Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania de Fortaleza/CE; (b) fundações: podem ser públicas ou privadas, ou seja, próximas da autarquias ou das fundações reguladas pelo Código Civil, sendo exemplo a Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro; (c) consórcios: podem ser pessoas jurídicas regidas pelo direito público ou privado, formado pela união dos entes federados para atingirem um objetivo comum, propiciando redução de custos fixos da operação, gera fortalecimento da gestão local e geralmente melhora a qualidade dos serviços prestados, tendo como exemplo o Consórcio intermunicipal Grande ABC – CIGABC; (d) empresas públicas: são de direito privado, criadas com capital inteiramente público para exploração de atividade econômica ou prestação de serviços, como a Empresa de Transporte Coletivo de Diadema/SP – ETCD; (e) sociedade de economia mista: são pessoas de direito privado, diferenciando das empresas públicas quanto ao capital investido, formatação de sociedade por ações com participação do capital privado, porém, cujo maior investidor é o ente público, sendo exemplo a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – TRENSURB⁹⁶.

Independente da estruturação, a competência administrativa congrega as atividades precípuas de serviços, polícia administrativa, fomento e intervenção.

Serviços públicos: tanto de forma exclusiva, concorrente ou compartilhado. A diversidade e quantidade torna o ente federativo mais atuante no desenvolver desta atividade. Saúde, educação, transporte coletivo, coleta e tratamento de resíduos, fornecimento e tratamento de água e esgoto, iluminação pública, pavimentação e acessibilidade de vias, são exemplos.

Polícia administrativa: atuando como limitador de liberdade e das atividades perpetradas nas propriedades privadas. Não possui persecução penal, mas: “um caráter preventivo, fiscalizador e repressivo e se organiza no interior da administração pública”⁹⁷, sendo exemplo a expedição de licenças e alvarás de funcionamento para as atividades econômicas.

⁹⁵ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 198.

⁹⁶ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 198-199.

⁹⁷ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*, p. 200.

Fomento: é a intervenção municipal na ordem econômica através de desapropriações, exonerações parcial ou total de tributos por certo período, como contrapartida pelo investimento realizado pela iniciativa privada no município. São incentivos fiscais e financiamentos ou subvenções para empresas que preenham certos requisitos a juros menores ou até a fundo perdido, de acordo com a legislação específica para este fim⁹⁸.

Intervenção direta e indireta: operando de acordo com as normas do direito privado conforme o permissivo constitucional (art. 173, § 1º, II, art. 70 e ss e art. 37) e compreende a: “regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico (intervenção direta)”⁹⁹.

As disposições constitucionais definem as políticas de Estado. A Constituição é o ponto de partida das atuações públicas, não podendo o legislador ordinário e muito menos o administrador “adotar políticas públicas descoladas do fundamental comando constitucional que determine ou permita ao Estado instituí-las”¹⁰⁰. Feita esta primeira verificação a política pública deverá ser auferida quanto a possibilidade de sua efetivação, através das competências constitucionais do Executivo e do Legislativo municipais. Esta cooperação entre os poderes é permanente para que qualquer ação política possa passar pelas subfases de formulação, planejamento e orçamentação¹⁰¹.

A formulação de uma política pública governamental geralmente ocorre através de uma lei. Esta política deverá estar dentro do planejamento definida nas três normas orçamentárias obrigatórias (PPA, LDO e LOA). De nada adianta criar e planejar as melhores políticas se não houver recursos financeiros para custeá-las. O Legislativo participa da elaboração destas três leis analisando as rubricas, metas, objetivo geral, objetivos específicos, inclusive propondo emendas às leis orçamentárias¹⁰².

Definida a política administrativa, passa-se para a sua efetivação, através de pormenorizações, questões circunstanciais, preparatórias e técnicas não tratadas nas fases anteriores. É atividade típica da Administração, onde entra o componente discricionário do administrador, integrando com sua própria contribuição, dando azo as fases político-governamental, a qual também terá substancialmente a mesma natureza¹⁰³.

⁹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 835.

⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, p. 124.

¹⁰⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 214.

¹⁰¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*, p. 214.

¹⁰² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*, p. 215-216.

¹⁰³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*, p. 216-217.

Na procedimentalização de suas competências, o Município deve obediência à soberania popular, tendo a democracia como garantia contra o arbítrio, onde assegure a participação da comunidade. A identificação e o respeito à pluralidade de interesses reconhecendo-os como legítimos. A eficiência e eficácia como princípio fundamental deve ser objetivamente perquirido nas atividades, tendo em mente a otimização de recursos, mas que sua orientação extrapole e busque outros valores orientativos como bem-estar social e o respeito ao meio ambiente. A vedação do desperdício que não significa a obtenção de lucro (atividade privada) e buscar a consecução dos direitos fundamentais sociais da solidariedade, da integração das categorias econômicas, das classes sociais, através da efetivação do direito fundamental à boa administração pública.

3 DO GERENCIALISMO AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 O gerencialismo como pressuposto à efetivação do direito fundamental à boa administração pública

O excesso de burocracia nos processos administrativos públicos dificulta ou até impede a Administração de alcançar seus objetivos vista como: “traço cultural de uma sociedade cujas origens remontam à especialização dos saberes e se convertem em modo de dominação social”¹⁰⁴. A administração pública gerencial já é uma realidade na alta administração federal e em alguns Estados e grandes Municípios, mas ainda há muito a fazer, quanto aos municípios de médio e pequeno porte.

A administração pública patrimonialista implantada na Europa pelas monarquias absolutistas entre o séc. XV e XVIII, onde o patrimônio público e privado se confundiam na personificação do rei, não era mais condizente com a realidade social da época. Assim, na Prússia, no séc. XIX, adotando a forma de administração de seu exército para outros setores, desenvolveu uma burocracia clássica implementada nos principais países europeus, nos EUA no início do séc. XX e no Brasil em 1936¹⁰⁵.

O sistema econômico capitalista industrial e as democracias parlamentares demandam separação entre sociedade civil, mercado e Estado e entre o mundo político e a administração pública. Desta forma, surgiu uma administração burocrática, racional-legal, centralizada, hierarquizada, estrutura piramidal, absorva em rotinas fixas e extremamente controladora. O serviço público agora possui um norte: o interesse público, neutro ideologicamente, efetivo e na afirmação do poderio estatal¹⁰⁶.

Naturalmente foi um avanço extremo a burocracia em substituição ao patrimonialismo e seus vícios inerentes de nepotismo, empreguismo e corrupção. Outro ponto positivo foi a inclusão do direito como fonte primordial para o exercício das atividades estatais. Porém a sua fundamentação em eficiência e na racionalidade instrumental não se realizou, exatamente porque havia uma contradição intrínseca em relação ao aspecto racional-legal, pois: “o caráter

¹⁰⁴ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. 3. ed. Rev. Atual. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 33.

¹⁰⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 47.

¹⁰⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 48.

“racional” seria garantido pela razão instrumental, que implica a adoção dos meios mais adequados para atingimento dos fins visados. O caráter “legal”, pela definição dos objetivos a serem adotados na lei e nos regulamentos”. Ou seja, em um mundo em constante mudança é impossível ser racional se os objetivos e meios estão engessados na legislação¹⁰⁷.

Outro aspecto importante para entender esta contradição está em sua origem baseada no capitalismo liberal, onde a função da Administração Pública era garantir a propriedade e regular contratos. Então, a eficiência não era fundamental já que existiam geralmente apenas quatro ministérios: o da Justiça, da Defesa, da Fazenda e das Relações Exteriores. No entanto, quando o Estado se torna social e econômico, sua complexidade cresce com o oferecimento dos serviços sociais (saúde, educação, transporte, habitação, previdência), regulação da economia interna, relações internacionais, estabilização econômica, entre outros e a burocracia não consegue mais dar vazão a esta megaestrutura¹⁰⁸.

Nos anos 1960 e 1970, como prenúncio da necessária evolução administrativa, algumas alterações foram estabelecidas na burocracia e que de certa forma impulsionaram a modernização da Administração. Utilizando-se das experiências administrativas que surgiam na atividade privada dando origem:

As ideias de descentralização para os níveis políticos locais, desconcentração para agências autônomas e de flexibilização da organização e dos procedimentos administrativos ganham espaço em todos os governos, somadas às ideias de planejamento e de orçamentos-programa¹⁰⁹.

Desta feita, encontra-se pavimentado o caminho para a segunda grande reforma administrativa sob os auspícios do capitalismo industrial.

A reforma administrativa que se iniciou na metade da década de 1990, inclusive com alteração substancial da Constituição¹¹⁰, possibilitou a privatização, a reforma da gestão pública e inserir uma nova cultura no direito administrativo, alterando o conceito de serviço público e introduzindo as novidades da regulação dos serviços. Também criticou veementemente o sistema burocrático de Estado, implementado ainda na Era Vargas e que havia influenciado

¹⁰⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 49.

¹⁰⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 50.

¹⁰⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 51.

¹¹⁰ As alterações se deram através da EC n. 19, de 04 de junho de 1998 que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 jan. 2024.

temas como servidores públicos, regimes da Administração indireta e processos como o licitatório. De certa forma, a reforma propôs flexibilizar alguns aspectos administrativos, substituindo controles formais por controles de resultado da atividade pública¹¹¹.

Historicamente muitas “reformas do Estado brasileiro” ocorreram para atender demandas corporativas e interesses econômicos específicos, de acordo com a política externa e tendências mundiais. Assim foi com a criação de autarquias como o Instituto Brasileiro do Café¹¹² e o Instituto do Açúcar e do Alcool¹¹³; a prestação de serviços como empresas ferroviárias, de telecomunicações, de distribuição de energia elétrica, extração mineral como era a Cia do Vale do Rio Doce¹¹⁴, a produção industrial como a Siderbrás¹¹⁵ e a atividade financeira através de bancos públicos, mas: “nenhuma dessas mudanças, por significativas que fossem para o direito administrativo da época e por conectadas que estivessem com as modas internacionais, podiam ser associadas à emergência de um direito global”¹¹⁶.

A reforma introduzida em 1998 se distingue a partir do momento histórico. As anteriores eram realizadas como forma de adaptabilidade momentânea e circunstanciais por influência externa. Era uma tentativa de adaptação da economia nacional ao que estava ocorrendo no

¹¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 47-48.

¹¹² “O Instituto Brasileiro do Café (IBC) foi criado pela lei n.º 1.779/1952, como entidade autárquica vinculada ao Ministério da Fazenda. A partir de 1961 passou para o âmbito do Ministério da Indústria e Comércio, tendo sido extinto pela lei n.º 8.029/1990. Tinha por atribuições executar a política cafeeira nacional, prestar assistência técnica e econômica à cafeicultura e controlar a comercialização do café”. FUNDO INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ (IBC). *Inventário dos documentos textuais*: Equipe de Documentos do Executivo e Legislativo. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: o Arquivo, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/copy_of_instrumentos-de-pesquisa/ibc-final-ago-2014.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

¹¹³ “O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) foi criado pelo decreto n. 22.789/1933 e tinha como incumbência regular e fomentar a produção, o transporte e o comércio de cana de açúcar e álcool, sugerindo aos governos da União e dos Estados todas as medidas que deles dependessem e fossem necessárias, inclusive os referentes a cotas de produção, impostos e taxas, fixando também os seus preços de compra e venda para a indústria e para o consumidor”. Foi extinto pelo decreto n. 99.240/1990. ARQUIVO NACIONAL. *Instituto do Açúcar e do Alcool*. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/instituto-do-acucar-e-do-alcool-1933-1990>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

¹¹⁴ “A Companhia Vale do Rio Doce S.A. (CVRD) foi criada pelo decreto-lei n. 4352/1942, destinada à exploração, comércio, transporte e exportação do minério de ferro das minas de Itabira e exploração do tráfego da Estrada de Ferro Vitória-Minas, no contexto dos Acordos de Washington. Como órgão da administração indireta, reportava-se diretamente ao presidente da República. A CVRD foi privatizada em 1997 e teve seu nome alterado para Vale em 2007”. ARQUIVO NACIONAL. *Companhia Vale do Rio Doce Sociedade Anônima*. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/companhia-vale-do-rio-doce-sociedade-anonima-1942-2007>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

¹¹⁵ “A lei n. 5919/1973, instituiu a Siderurgia Brasileira S.A., empresa de economia mista vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio. A assembleia geral de 1978 aprovou novos estatutos e estabeleceu como competência a promoção e gestão dos interesses da União em empreendimentos siderúrgicos e atividades afins, além de programar as necessidades dos recursos financeiros para as empresas por ela controladas, as coligadas e outras sociedades de que participe. O decreto n. 99.240/1990, determinou a vinculação da SIDERBRÁS ao recém-criado Ministério da Infraestrutura”. ARQUIVO NACIONAL. *Siderúrgica Brasileira Sociedade Anônima*. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/siderurgia-brasileira-sociedade-anonima>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

¹¹⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*, p. 185.

mundo. Já atual, foi editada sob a égide da globalização econômica e sociocultural, cuja legislação também buscou se adaptar a um direito globalizado e que naturalmente o direito nacional acabou cedendo em certos aspectos para sua consecução. Esta adaptabilidade decorre do fato de ser o EUA, pelo seu poder político e econômico, a liderança da globalização, resultando numa interessante mescla da tradição brasileira do *civil law* com os institutos e soluções oriundas da *common law*¹¹⁷.

Mas que conjuntura global e nacional levou para este caminho? A partir da década de 1970 passou a ocorrer uma revisão no papel do Estado, especialmente sob o fato de ser o grande interventor para o desenvolvimento econômico dos países, mediante ação direta ou através de forte regulamentação das atividades econômicas privadas. Esta revisão passa pela crise do chamado Estado-Providência, Estado do Bem-Estar ou *Welfare State*, desenvolvido nos EUA a partir do *New Deal*¹¹⁸. Este modelo de atuação estatal era sustentado basicamente em três pilares: (1) o Estado induzia os comportamentos sociais e econômicos; (2) estabelecia diretrizes, direcionava e regulava fortemente a atividade privada; e (3) assumia, cada vez mais, as atividades e serviços que antes eram realizadas pela iniciativa privada¹¹⁹.

Vários são os fatores que levaram a crise deste modelo de Estado: o advento do “novo” liberalismo com vitórias políticas nos EUA e Inglaterra no início da década de 1980 e o consequente direcionamento da sociedade para seus princípios; a falta de recursos econômicos pelos Estados, causando ineficiência na prestação de seus serviços; o avanço da economia privada e seu dinamismo em comparação aos avanços produzidos pela área estatal; e a globalização que sobrepujou em certos aspectos a jurisdição estatal nacional¹²⁰.

E o Brasil por ser um país em desenvolvimento tardio, experimentou pequenos lampejos dos benefícios sociais do Estado-Providência (especialmente nos direitos trabalhistas), mantendo uma dívida social enorme e longe de ser paga. De 1964 a 1985, o Estado intervencionista apenas ocorreu no setor econômico com o fortalecimento de várias empresas estatais no governo golpista. Redemocratizado, dois anos após, em 1987, com o fracasso do

¹¹⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*, p. 186-187.

¹¹⁸ “O “New Deal” foi lançado por Franklin Delano Roosevelt em 1933 para recuperar a economia norte-americana, abalada pelo crash da Bolsa de Nova York, em 1929. Além de proporcionar alívio imediato à economia, o plano instituiu reformas na indústria, na agricultura, nas finanças públicas, nas relações de trabalho, promoveu a geração de empregos por meio de obras públicas, tornando mais forte a presença do Estado no país. O termo foi retirado do discurso de indicação de Roosevelt à eleição presidencial pelo Partido Democrata, em 2/7/1932”. FOLHA DE SÃO PAULO. “*New Deal*” marcou intervenção do Estado na economia. São Paulo, 13 mar. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1303200510.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

¹¹⁹ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 32-33.

¹²⁰ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 33.

Plano Cruzado¹²¹, há uma percepção generalizada do atraso em que o país se encontra em quase todos os setores da sociedade. Mas não suficiente para os constituintes de 1988 perceberem a crise fiscal e do aparelho estatal na época e da sua necessária construção em outros moldes: (a) recuperar a poupança pública; (b) processo interventor mais leve e dando espaço para a competição privada; (c) dotar a administração pública de profissionais, com foco na eficiência e orientada para as demandas da sociedade e dos cidadãos¹²².

Após o governo Sarney, assume a presidência Fernando Collor de Mello, governo marcado por atos de corrupção e pelo processo de *impeachment* a que foi submetido. Porém, é necessário ressaltar que em seu governo ocorreu a importantíssima abertura comercial do país¹²³; houve impulsionamento do processo de privatização; adoção de medidas permanentes de ajuste fiscal e cancelamento da dívida pública interna; desenvolvimento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Setor Público¹²⁴; e algumas premissas estabelecidas para a formatação da administração pública gerencial¹²⁵.

Porém, dois erros na área da administração pública foram cruciais em seu curto e contraditório governo: (1) o fracasso no combate à inflação seja pelo diagnóstico equivocado,

¹²¹ “Ao início de 1986, vários fatores contribuíam para a configuração de um ambiente nacional tenso, entre os quais destacam-se os seguintes: a) a partir de novembro 1985, a inflação alcançou índices alarmantes; b) o governo não demonstrava possuir resposta ao recrudescimento inflacionário; e, c) sucessivas greves vinham eclodindo, em uma frequência à qual a população não estava mais acostumada. Por outro lado, a expansão econômica não vinha dissipando o sentimento desfavorável em relação ao futuro imediato, pairando o temor de o crescimento vir a ser abatido pela inflação. Sob esse complexo cenário, foi anunciado, em 28 de fevereiro de 1986, o conjunto de medidas conhecido como Plano Cruzado. Inflação zero passa a ser a meta. O plano baseava-se na neutralização do fator inercial de inflação, associada ao congelamento de preços e salários. Nova moeda foi instituída, o cruzado, cuja diferença em relação à antiga não seria apenas o fato de equivaler a mil cruzeiros, mas também o de personificar uma economia estável na qual a moeda não se deterioraria”. AVERBUG, Marcello. Plano Cruzado: Crônica de uma Experiência. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, dez. 2005, p. 211-240. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11943/1/RB%2024%20Plano%20Cruzado_Cr%C3%B4nica%20de%20uma%20Experi%C3%Aancia_P_BD.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

¹²² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 178.

¹²³ “O novo governo, empossado em 1990, aprofundou as mudanças no regime de importações do País, iniciadas em 1988, com destaque para a eliminação das restrições não-tarifárias, a manutenção da redução gradual das alíquotas de importação, agora através de um cronograma de redução tarifária, e a abolição da maior parte dos regimes especiais de importação. Sob o novo governo, foram tomadas várias medidas no sentido de ampliar o grau de inserção da economia brasileira na economia mundial, através de uma mudança profunda na política de importações. Neste sentido, foram revogadas uma série de barreiras não-tarifárias. No que se refere à estrutura de controle e promoção do comércio exterior, houve uma profunda alteração dos órgãos até então vigentes”. AZEVEDO, André Filipe Zago de; PORTUGAL, Marcelo Savino. *Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações*. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, jul. 1998. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/article/download>>. Acesso em: 16 jan. 2024.

¹²⁴ Em 1990, foi instituído o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade pelo Decreto n. 99.675, cujo objetivo era orientar e coordenar as ações do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. O Comitê foi extinto em 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99675.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

¹²⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 178-179.

seja porque foi incompetente tecnicamente para enfrentar o problema; (2) eleger os funcionários como o grande mal da administração pública: demitindo servidores, extinguindo órgãos, redução dos vencimentos, acusou-os corporativistas (defesa de seus interesses como se fossem os interesses da nação), enfim, desorganizou ainda mais a já combalida estrutura burocrática estatal, buscando reduzir o tamanho do Estado e de seus custos operacionais¹²⁶.

Em 1993, sob a presidência de Itamar Franco (vice-presidente eleito com Fernando Collor de Mello), iniciou-se a discussão sobre a evolução da Administração Pública, pois lhe faltava formulação, informação, planejamento, implementação e controle sobre as políticas públicas, originários da contaminação do patrimonialismo na esfera política de gestão e que se deveria estabelecer uma administração pública burocrática. Certo no diagnóstico, porém errado na solução ao reascender valores burocráticos atreladas a um planejamento imaginário de um país que não existe. Ao contrário, deveria buscar a modernização da administração pública sob o olhar do gerencialismo em um mundo que já dava claros sinais de alta volatilidade e mudanças, cuja lenta e sistemática burocracia tradicional não possui condições de fazer frente às demandas públicas surgidas¹²⁷.

Ao assumir a presidência, Fernando Henrique Cardoso se deparou com esta realidade e acrescida da Lei n. 8.666/93 – Lei das Licitações¹²⁸ –, cujo rigor processualista e de controle extremo engessou o processo de compra e contratação pela Administração Pública, e com a Secretaria Federal de Controle¹²⁹, apenas aumentou: “a tendência ao controle formal do gasto público, ao controle dos processos, uma vez que não havia objetivos, metas e indicadores de desempenho definidos que pudessem ser controlados”. É sob sua presidência que a reforma gerencial da Administração Pública começa¹³⁰.

¹²⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 179.

¹²⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 180-181.

¹²⁸ Seu período de vigência foi de vinte anos, sendo revogada pela Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

¹²⁹ Hoje, após 30 anos de existência, ganhou extrema importância para a execução das políticas pública da União: “A SFC, ainda na estrutura do então Ministério da Fazenda, foi criada em 1994 por meio da Medida Provisória nº 480. Após sucessivas reedições, em 2001 foi publicada a Lei n. 10.180, que marcou a consolidação do papel do controle interno na avaliação da execução dos programas de governo e no diálogo com os atores envolvidos no aprimoramento da gestão pública. A SFC participou, ao longo desse tempo, de importantes resultados para o aprimoramento das políticas públicas e o combate à corrupção. Desde 2012, quando os benefícios financeiros passaram a ser computados, foram mais de R\$ 29,7 bilhões de economia de recursos públicos federais em todo o Brasil. Dentre as diversas auditorias realizadas, se encontram 90 avaliações sobre a execução de programas de governo, envolvendo as áreas social, econômica, infraestrutura, entre outras, além de dezenas de milhares de fiscalizações em estados e municípios” (Dados de 2019). LEGIS COMPLIANCE. *Secretaria Federal de Controle Interno comemora 25 anos de criação*. Disponível em: <<https://www.legiscompliance.com.br/artigos-e-noticias/1324-secretaria-federal-de-controle-interno-comemora-25-anos-de-criacao>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

¹³⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 182.

Ao iniciar o governo o presidente nomeia Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Em um primeiro momento realizou diagnóstico estrutural da Administração Pública. Apurou, ao final de 1997, a existência de 531 mil funcionários estatutários.

Este número não era elevado, o problema era a ineficiência e ineficácia do Estado derivada do burocratismo excessivo e combinado ainda com algum resquício de clientelismo e existindo um enorme desequilíbrio salarial entre o setor público e privado. Soma-se o fato que os servidores podiam se aposentar muito cedo, aumentando as despesas com os inativos; a profunda distorções salariais devido a existência de gratificações especiais para certas carreiras; chefes de outros poderes tornaram-se, a partir de 1988, autônomos para estabelecer sua remuneração; as incorporações de vantagens pelo passar do tempo e a possibilidade de acumular cargos e vencimentos por servidores ativos e inativos¹³¹.

Diagnosticou-se, também, dois fatores que não foram devidamente tratados pelos constituintes: (a) a permanência de um sistema privilegiado de aposentadoria para os servidores públicos em comparação ao setor privado; e (b) a manutenção do regime jurídico único, estabilizando todos os servidores, eliminando os servidores celetistas na administração descentralizada. A estabilidade do servidor público é característica das administrações burocráticas e que não servem mais para um Estado que deixou de ser patrimonialista, mas não é mínimo como era pensado pelo Estado liberal. Um Estado moderno e grande tem necessidade de eficiência, bem como demissão por motivos políticos é socialmente inaceitável. A estabilidade geral e irrestrita torna praticamente impossível o Estado demitir o servidor por ineficiência, desmotivação e falta de disposição para o trabalho¹³².

Com estas informações, a reforma propôs: (a) duas novas causas para a perda de cargo: a demissão por insuficiência de desempenho e exoneração por excesso de quadros de acordo com critérios objetivos especificados em lei, quando extrapolar o limite fixado para despesa com pessoal¹³³; (b) redução de custos através da disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço e em respeito ao teto de remuneração unificado no subsídio dos Ministros do STF e com fixação de subtetos para servidores da União, Estados, Distrito

¹³¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 183-190.

¹³² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 192-193.

¹³³ As despesas com pessoal, suas definições, limites e controles da despesa total, estão definidos na Lei Complementar n. 101/2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Federal e Municípios¹³⁴; (c) eficiência e qualidade, com o fim do Regime Jurídico Único, podendo o Estado contratar pelo regime celetista; reformulação do sistema de remuneração, retirando o termo “isonomia” da Constituição que originou diversas demandas por reivindicações salariais; a necessidade de lei para todo e qualquer aumento de remuneração em todos os poderes; recebimento de subsídio (único) para detentores de mandatos eletivos, ministros e secretários, procuradores e promotores de justiça entre outros; avaliação de desempenho no estágio probatório de três anos (antes eram dois); regra geral de acesso a cargo somente através de concurso público (mantido na CF); descentralização de serviços públicos para estados e municípios através de consórcios e convênios de cooperação; participação popular na administração e proteção de usuário de serviços públicos; criação de legislação visando disciplinar ética e conflito de interesses para ocupantes de cargos públicos; contrato de gestão com fixação de metas de desempenho; criação do estatuto jurídico da empresa pública; e regularização dos servidores dos ex-territórios federais¹³⁵.

Segundo Bresser-Pereira a reconstrução do Estado teve duas reformas. A primeira buscou reajustar a estrutura macroeconômica, através de ajustes fiscais, liberalização comercial e de preços e com a privatização, tudo em busca do Estado mínimo teorizado pelos neoliberais. Como esta proposta se tornou irrealista, pois não gerava desenvolvimento sob o ponto de vista econômico e não possuía apoio político, a segunda geração de reforma, a administrativa, adotou princípios e práticas do gerencialismo nas estruturas burocráticas do Estado¹³⁶.

Assim, por mais que o Estado possa ter falhas, as sociedades democráticas contemporâneas têm optado em manter um Estado ativo e que garanta transferências de recursos para as camadas mais pobres da sociedade. É preciso atender demandas na saúde, educação e previdência, o que não seria viável num Estado de concepção neoliberal, ou seja, a concentração de riqueza seria ainda pior, pois não se teria mecanismos de redistribuição de renda, não haveria segurança com alocação de recursos e não garante o desenvolvimento econômico. Muito embora é exitoso em alavancar recursos, mas não o distribui e a economia fica dependente das flutuações do mercado¹³⁷.

¹³⁴ A EC n. 41/2003, alterou o inciso XI do art. 37 da CF que havia sido alterado pela Emenda n. 19/98 (alteração da Reforma).

¹³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 208-214.

¹³⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 31.

¹³⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 32.

Independentemente do fator ideológico, o ajuste fiscal, a privatização de setores econômicos não essenciais, a liberalização comercial, a desregulação e a reforma gerencial da administração, quando bem-sucedidas e que não busquem instalar o Estado mínimo, são essenciais para o fortalecimento do Estado. Com tais medidas, o Estado pode viabilizar políticas públicas de maior alcance social, facilitar a governabilidade, efetivar os direitos fundamentais e a democracia no país¹³⁸.

Apesar de não inteiramente aplicada e de alguns retrocessos, não dá para negar que nestes 25 anos de reforma administrativa houve um processo evolutivo considerável na Administração. Basta verificar o seu marco teórico baseado na democracia e na eficiência; seu marco institucional: a ideia de Estado e de seu papel; sua orientação teórica dotando a administração de maior autonomia e maior responsabilidade para seus agentes e voltada para o cidadão-cliente; suas formas de controle sob aspectos institucionais e funcionais; e pôr fim a importância dela para o aprofundamento do Estado Democrático de Direito.

O burocratismo jamais poderia ter como marco teórico a democracia e a eficiência, justamente pelo autoritarismo político como praxe e pela dureza de sua submissão ao legalismo e procedimentalismo exacerbados. O gerencialismo, ao contrário, nasce dentro de regimes democráticos, podendo proteger o patrimônio público, especialmente da permanente busca de grupos privados em capturar o Estado para seus interesses. A ideia de um Estado holístico, laico, democrático, social, atrelado aos direitos fundamentais e humanos tem no chamado “direitos republicanos” a construção de uma nova cidadania e seus direitos inerentes, sempre conquistados e nunca oferecidos^{139 140}.

Claro, ainda persistem violações ao interesse público quando se constata atos de corrupção, sonegação de impostos e nepotismo, sendo ações ilegais, imorais, antiéticas e até óbvias. Mas existem outras ofensas relacionadas ao desenvolvimento de “políticas públicas”

¹³⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 33.

¹³⁹ Como um alerta a necessidade de vigilância para a permanência dos direitos de cidadania e a busca para novas conquistas, considerando a forte tendência atual na retroação de direitos, o retorno do (neo)liberalismo e até do fascismo no mundo, Claude Lefort afirma: “[...] O Estado liberal se fez, em princípio, como guardião das liberdades civis; mas, na prática, assegurou a proteção dos interesses dominantes, com uma constância que somente a longa luta das massas mobilizadas pela conquista de seus direitos pôde abalar. Nem a resistência à opressão, nem a propriedade, nem a liberdade de opinião ou de expressão, ou de movimento, mencionadas pelas grandes Declarações, foram outrora consideradas como sagradas pela maioria daqueles que se nomeavam liberais, sobretudo quando diziam respeito aos pobres e prejudicavam os empreendimentos dos ricos, ou à estabilidade de uma ordem política fundada sobre a força das elites - isto é, daqueles que, como se dizia na França até meados do século XIX, detinham "honras, riquezas e luzes". LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 39-40. Título original: *Essais sur le politique – XIX – XX siècles*.

¹⁴⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 81-87.

que visam atender pessoas ou grupos sociais e/ou econômicos com favorecimentos, renúncias fiscais¹⁴¹, subsídios, proteção contra a concorrência, empréstimos financeiros, obras, cedência de bens e fornecimento de infraestrutura, com irrisória contrapartida dos beneficiados que deveriam proporcionar aumento da geração de empregos, desenvolvimento de localidades e proteção socioambiental¹⁴².

Outra situação que atinge frontalmente o interesse público por desequilíbrio interno na Administração, quando servidores ou agentes políticos conseguem burlar os limites constitucionais estabelecidos para sua remuneração, utilizando-se de prerrogativas que evidenciam privilégios em detrimento dos demais agentes públicos, do Estado e da sociedade¹⁴³.

Infelizmente, tais situações ainda são frequentes na administração pública atual, porque em alguns casos a alta administração não se encontra comprometida com os fundamentos do gerencialismo, adotando velhas práticas do patrimonialismo arcaico. E é exatamente daí que decorre uma das importâncias centrais na implementação do programa de *compliance* associado ao direito fundamental à boa administração pública para: (a) regular as atividades de mercado e de governo, de acordo com a contemporaneidade, frente as demandas da chamada terceira revolução industrial (robotização, internet e informação); (b) combater os atos omissivos e comissivos governamentais e seus riscos iminentes que trazem à administração pública e ao cidadão; e (c) restringir administrativamente ações que se apropriam de ganhos, através de manipulações de informação e desvios oriundos do Estado Democrático de Direito, como decisões populistas, que acabam com planejamento a longo prazo e, ao contrário, busquem: “[...] a concretização solidária do bem-estar material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, ético e eficiente, sem incorrer nas crenças ingênuas da racionalidade do mercado”¹⁴⁴.

¹⁴¹ “Um total de 26 empresas recebeu cada uma ao menos R\$ 1 bilhão em benefícios fiscais do governo federal em 2021, totalizando um montante de quase R\$ 100 bilhões em impostos que não foram arrecadados, segundo dados da chamada “caixa-preta” das renúncias fiscais abertos neste ano pela Receita Federal [...]”. Algumas empresas que receberam o benefício fiscal: Petrobrás (29,5 bilhões), Vale (19,2 bilhões), Fiat (4,6 bilhões), Tam (Latam) (3,8 bilhões), Samsung (2,8 bilhões), General Motors (2,4 bilhões), Yara Fertilizantes (1,9 bilhões), Caterpillar (1,7 bilhões), Mercedes (1,6 bilhões), Syngenta (1,3 bilhões), entre outras. DESIDÉRIO, Mariana. *26 empresas concentram 46% dos benefícios fiscais federais*. UNIVERSO ONLINE – UOL. São Paulo, setembro de 2023. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/09/19/beneficios-fiscais.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2024.

¹⁴² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 89.

¹⁴³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 90.

¹⁴⁴ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 147.

O marco institucional do gerencialismo é baseado em uma ideia de Estado e onde deve e não deve atuar (delimitação), quais atividades deve executar, o tipo de propriedade e de administração que se busca. Sob o ponto de vista clássico e liberal as atividades estatais podem ser divididas em exclusivas, prestação de serviços sociais e científicos e de produção de bens e serviços para o mercado. Com o advento do Estado moderno e seu alcance social, atividades relacionadas a este eixo foram incorporadas em suas políticas. São atividades denominadas externalidades positivas e não são absorvidas pelo mercado: “[...] a realização de transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro-desemprego, a defesa do meio-ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes”¹⁴⁵.

Além das atividades de cunho social, há atividades puramente econômicas que devem permanecer dentro do Estado, como a estabilidade da moeda e do sistema financeiro, através da atuação do Banco Central. Investimentos em infraestrutura e serviços públicos não são atividades exclusivas do Estado, podendo ser concedidos, muito embora o aporte econômico cabe a ele¹⁴⁶.

Para o exercício das atividades inerentes do Estado, o gerencialismo se organiza a partir de um núcleo estratégico. Logo abaixo, horizontalmente, encontram-se as secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras. Na proposta da reforma do Estado o núcleo estratégico, no nível federal, é formado pelo Presidente, ministros, parlamentares, magistrados do STF e pelos membros do Ministério Público (PGR). Sua forma é puramente estatal, administrada mesclando referencial burocrático e gerencial e congrega as secretarias formuladoras de políticas públicas, podendo haver contratos de gestão. São os administradores do Estado e possuem seus correspondentes nos Estados e nos Municípios. Para executá-las existem as unidades descentralizadas ou agências de execução com poder de Estado. São as polícias, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, os de fomento na área social, científica e de seguridade social. Sua forma é estatal e sob administração gerencial¹⁴⁷.

Os serviços não exclusivos de cunho social e científico são financiados pelo Estado pela sua importância e relevância social. São as escolas, hospitais, centros de pesquisas e museus.

¹⁴⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 95-97.

¹⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 97.

¹⁴⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 102-103.

Para a reforma tais atividades devem ser públicas, mas não estatal, administradas de forma gerencial através de agências reguladoras/fiscalizadoras, porém realizadas efetivamente por organizações sociais. Já a produção para o mercado realizadas por empresas estatais, a reforma propõe a desvinculação estatal, através de suas privatizações¹⁴⁸.

Sem dúvida, a partir da crise do Estado, da globalização e da reforma de 1998, os demais entes federados tiveram um acréscimo significativo em suas demandas institucionais. Para Bresser-Pereira, o Estado:

[...] para se defender da perda decorrente de autonomia, em definir políticas, movimenta-se em duas direções opostas: de um lado, organiza-se internacionalmente em blocos econômicos regionais, em zonas de livre comércio ou em uniões aduaneiras cartelizadas; ou, na direção inversa, descentraliza para as unidades locais¹⁴⁹.

A descentralização obedece ao princípio da subsidiariedade decorrente da máxima já vista neste trabalho: o que pode ser feito pelo Município, não deve ser feito pelo Estado e o que pode ser feito pelo Estado não deve ser feito pela União. Ela é um grande feito do gerencialismo exatamente porque retira a desconfiança impregnada contra os demais entes federados defendida pela burocracia centralizadora da União, cuja argumentação era de que os gestores seriam incapazes administrativamente e pródigos com os recursos públicos¹⁵⁰. Na verdade, é exatamente o contrário. Os espaços de controle social só têm aumentado nas últimas décadas. Legislações foram criadas, limites rígidos com a aplicação dos recursos e com gasto com pessoal. Tribunal de Contas cada vez mais especializados e com um quadro funcional de qualidade que, juntamente com as Câmaras de Vereadores exercem auditoria externa nas contas municipais. A utilização de sistemas informatizados de aplicação de recursos e controle de gastos com a instituição do controle interno.

Claro, ainda há mazelas administrativas em vários rincões do país, em lugares distantes, pequenos, sem infraestrutura cujos municípios são a grande fonte empregadora de seus cidadãos. A relação estabelecida é quase familiar, paroquial como se diz, aonde sequer a burocracia chegou, quiçá o gerencialismo¹⁵¹.

¹⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 103.

¹⁴⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 105.

¹⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 106.

¹⁵¹ Dados apurados pelo Índice FIRJAN Desenvolvimento Municipal – IFDM 2018, que acompanha a evolução de emprego e renda, educação e saúde nos municípios brasileiros, concluiu, resumidamente que: as metas estabelecidas sobre a universalização da cobertura adequada do pré-natal só serão atingidas em 2029 e o atendimento a educação infantil em 2035. Aponta, ainda que a disparidade regional entre os municípios onde os

A efetivação da reforma gerencial prescinde de uma administração burocrática estruturada e de um quadro funcional profissional e competente. A substituição da estrutura burocrática deve ser gradual, dentro de uma concepção de evolução permanente do gerencialismo e sob análise de cada caso, setor, órgão ou entidade. A previsão inicial era, a curto prazo, exonerar funcionários por excesso de quadros, definir teto remuneratório para os servidores e modificar sistemas privilegiados de aposentadorias¹⁵². Porém, passados 25 anos da reforma constitucional, o processo teve avanços e retrocessos. A reforma da previdência pública somente ocorreu em 2019, através da EC n. 103 ainda incompleta com a permanência de diferenciações para algumas categorias no mínimo questionáveis¹⁵³. A definição do teto remuneratório não se aplica a elite dos servidores, sobrevivendo ainda nos dias de hoje verdadeiras “castas” de privilegiados¹⁵⁴. Quem sabe, o maior avanço nestes três objetivos o excesso do quadro funcional foi efetivamente resolvido.

Dotar a administração de maior autonomia e maior responsabilidade para seus agentes e voltada para o cidadão-cliente resume a orientação teórica da reforma gerencial. Ela visa em primeiro lugar aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e/ou agências estatais através

níveis mais baixos de educação se concentram 98,7% nas regiões nordeste e norte do país, bem como em relação à saúde onde os municípios destas regiões são responsáveis por 83% dos índices de baixo ou moderado desempenho. E finaliza: “Os números deixam bem claro que o problema não é a falta de recursos, uma vez que boa parte dos recursos direcionados para Educação e Saúde levam em conta o número de pessoas atendidas nessas áreas. Ou seja, a principal barreira para o desenvolvimento dos municípios é a gestão mais eficiente dos recursos. Dessa forma, acelerar o desenvolvimento no interior do país passa por uma política ampla de capacitação e aprimoramento dos gestores públicos, sobretudo, nas regiões menos desenvolvidas”. FIRJAN. *IFDM 2018: Índice FIRJAN Desenvolvimento Municipal. Pesquisas e estudos socioeconômicos*. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2024.

¹⁵² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 107.

¹⁵³ Os militares mantiveram privilégios em relação aos servidores civis e do quadro geral. A edição da Lei n. 13.954/2019, que alterou o Estatuto dos Militares, a Lei do Serviço Militar, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, manteve, por exemplo, a desnecessidade de idade mínima para se aposentar (reserva remunerada). Além disso, os militares tiveram reajustes anuais até 2023. Apesar da quota da contribuição de ativos e inativos, para pensões militares, passar de 7,5% para 10,5% é menor em relação aos civis em condições análogas. AGÊNCIA DO SENADO. *Senado aprova reforma da carreira e da Previdência dos militares*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/04/senado-aprova-reforma-da-carreira-e-da-previdencia-dos-militares>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

¹⁵⁴ “Em abril, 11,9 mil juizes, desembargadores, ministros e conselheiros —da ativa e aposentados— ganharam mais do que os ministros do STF, cuja remuneração baliza o teto constitucional dos servidores públicos. Em maio, os salários de 12,2 mil magistrados superaram o teto. Os números equivalem à metade dos 24 mil magistrados cujos contracheques de abril e maio estão disponíveis no Painel de Remuneração do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) - ao todo, eles representam 85% de todos os magistrados do país. Foram analisados os contracheques de 74 tribunais - 80% das cortes brasileiras”. MILITÃO, Eduardo. *Metade dos juizes do país ganha mais do que os ministros do STF*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/07/23/metade-dos-juizes-do-pais-ganha-mais-do-que-os-ministros-do-stf.htm?cmpid=>>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

da descentralização das atividades públicas aos demais entes federados e da desconcentração para agências executivas de políticas públicas¹⁵⁵.

Em segundo lugar, melhorar a capacidade do Estado no campo social, no desenvolvimento econômico e incentivando o investimento privado através de: garantia contratualista e da propriedade para o bom funcionamento do mercado, tendo um processo judicial moderno e um Poder Judiciário independente e ágil; na busca de estabilização através do respeito aos fundamentos macroeconômicos; e a promoção do capital humano (educação, saúde, cultura)¹⁵⁶.

Terceiro lugar: estabelecendo um serviço público democrático orientado para atender o cidadão-cliente, na responsabilização do servidor público perante a sociedade com práticas de transparência, respeitando e facilitando a atuação fiscalizadora do Poder Legislativo e promovendo a participação direta através de mecanismos de controle social¹⁵⁷.

Embora as dificuldades para se avançar com o gerencialismo na Administração Pública em todos os rincões do país, ela produziu e produz resultados pelo seu universalismo da transformação jurídico-normativa proposta. Foram alterações profundas na Constituição da República e na legislação infraconstitucional regulamentadora. Destacam-se os dispositivos constitucionais relativos à Administração Pública e sobre a Ordem Econômica e Financeira; a delegação de serviços; as novas formas de possíveis relacionamentos entre a Administração e os particulares; as alterações na previdência social; e a criação de órgãos reguladores¹⁵⁸.

A Reforma retirou o domínio intervencionista do Estado no espaço econômico e social, flexibilizando a legislação existente. Substituiu, onde possível, a generalidade do poder de polícia pela construção consensual da composição. É o Estado regulador que permite uma nova relação com o particular, especialmente com o terceiro setor, através de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por razões de eficiência, de imparcialidade, interesse público e pluralismo. É uma nova compreensão para a prestação do serviço, onde interessa a obtenção de eficiência, o que legitima a delegação da prestação aos particulares, devendo sim, controlar adequadamente sua execução¹⁵⁹.

¹⁵⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 109.

¹⁵⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 110-111.

¹⁵⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, p. 112.

¹⁵⁸ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 34-35.

¹⁵⁹ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 36-37.

O Estado deixou de ser uma disposição plenamente hierarquizada e uniforme, passando a ser estruturado em rede, com multiplicidade de Poderes Públicos que se relacionam interdependentes. O Estado centralizador dificilmente conseguiu demonstrar eficiência na prestação de seus serviços. Para buscá-la se configura as relações descentralizadas entre os entes federados (U-E-DF-M) e estes com o setor privado, através de diversas associações para esforços comuns de interesse público. São exemplos já citados como o Sistema Único de Saúde - SUS, a divisão escalonada para a prestação do serviço educacional entre os entes, bem como a relação de subsidiariedade destes com o setor privado. É uma rede de cooperação, abrandando o exercício do poder hierarquizado do Estado e a subordinação do cidadão, demonstrando uma preocupação com o procedimento administrativo democrático. Surgem os convênios e contratos administrativos, os consórcios públicos, os contratos de gestão e os termos de parceria.

Contudo, a inserção do gerencialismo na Administração tem no princípio da eficiência seu valor fundante. Eficiência entendida como direito fundamental à boa administração pública, sendo sinônimo para alguns e para outros muito semelhante. Ela é construída nas praxes administrativas pela atuação individual do administrador - a pessoa antes do órgão – cuja atitude serve de inspiração para ações comportamentais para bons resultados, gerando precedentes eficientes aos atos praticados. A eficiência é vinculada a um novo padrão de administração com a participação dos administrados e na ponderação de interesses, adequando objetivos. Se consolida na Administração Pública através de técnicas de gestão de resultados e de um dever jurídico geral de conduta finalística conduzida ao interesse público, por parte de seus agentes¹⁶⁰.

Aliados à eficiência se identificam a transparência, a participação, a qualidade e a cidadania como novos traços da Administração Pública pós-reforma.

A participação formal já está disposta na Constituição e legislações infraconstitucionais que permeiam os serviços públicos. A participação na nova concepção da atividade administrativa regulamentadora deve promover um efetivo entrelaçamento com a sociedade, mas não é o que se verifica. Não ocorre porque não é apenas a diretriz de participação nas atividades regulatórias tão-somente; é preciso criar mecanismos franqueadores de acesso à comunicação a todos, devendo ir além dos participantes interessados economicamente em decisões estatais, pois estes já estão organizados e arregimentam melhor sua participação¹⁶¹.

¹⁶⁰ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 46-47.

¹⁶¹ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 49.

Já a transparência visa propiciar o máximo de informação aos cidadãos sobre a atuação administrativa e esta é a regra. O contrário é a exceção e deve ser plenamente justificada. Baseia-se no princípio da publicidade. É um dever de transparência, necessitando o desenvolvimento de uma cultura para tanto, além das normas e da formalidade, mas aprimorar um comportamento ativo na população sobre as questões públicas que são de todos e isso somente acontece com a formulação de políticas ativas direcionadas para se obtê-lo¹⁶².

A qualidade da atuação administrativa, sentida ou não nos serviços públicos oferecidos à população, é resultante das técnicas administrativas privadas adotadas na pública. Técnicas como qualidade total, produtividade e conformidade, são aspectos recentes no setor público. Ela está ligada a satisfação do cliente, a redução de custos e perdas no processo, com a otimização dos recursos disponíveis. Por mais que existam críticas destas adoções de técnicas do setor privado para o público diante dos objetivos diferentes de cada setor, a realidade é que tal transferência de técnicas de gestão é benéfica para o Estado como ente em si e para a sociedade. Por ser atividade meio e não o fim da demanda estatal, não há influência nos fins públicos. Exatamente o que deve ser preservado na sua atuação: “enquanto atividade destinada à promoção do interesse público e a prover as necessidades da população”¹⁶³.

O último aspecto importante da reforma foi o desenvolvimento da cidadania. Muito associado a democracia participativa e não mais vendo o cidadão como apenas destinatário das políticas públicas, mas responsável pela sua elaboração e fiscalização. É uma cidadania democrática direta alocada ao lado da representação política exercida pelo Legislativo¹⁶⁴.

A governança pública deve ser entendida como o modo de exercício do poder. Baseada na capacidade dos governos em planejar, formular e implementar políticas públicas, partindo da ideia de pluralismo, interatividade e participação. Seus instrumentos basilares são a procedimentalização e a contratualização. O primeiro trata da necessária institucionalização de processos para se chegar a uma decisão adequada de acordo como interesse público. O segundo trata da amenização do poder de polícia estatal passando para uma abordagem contratual, admitindo a consensualidade e negociações para atingir seus objetivos¹⁶⁵.

¹⁶² MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 53.

¹⁶³ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 55.

¹⁶⁴ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 58.

¹⁶⁵ MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*, p. 61.

A governança corporativa influenciou a governança pública a partir da reforma gerencial. E o gerencialismo também o fez com o desenvolvimento do direito fundamental à boa administração pública, como uma consequência óbvia do primeiro.

3.2 O direito fundamental à boa administração pública nos municípios

A perspectiva histórica dos direitos fundamentais está indelévelmente atrelada ao surgimento do Estado Constitucional moderno. A sua essencialidade está exatamente em garantir a dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, bem como a própria limitação do poder e a problemática trazida em razão das dimensões dos direitos fundamentais. Existe uma pré-história que ocorre até meados do séc. XVI, fase intermediária onde é criada a doutrina jusnaturalista e a fase da constitucionalização dos direitos, originalmente propostas pela declaração de direitos norte-americana¹⁶⁶.

O período antigo através da religião e da filosofia trouxe os pilares necessários para a positivação dos direitos fundamentais na atualidade. Seja através de valores como liberdade, igualdade e da dignidade da pessoa humana que são estudados pela filosofia romana e grega, seja através da doutrina religiosa onde o homem é o centro da criação divina. Na idade média, sob influência da doutrina jusnaturalista, houve uma preocupação com a orientação e limitação do poder. O poder divino restringia as ações do direito positivo quando em confronto ao direito natural do homem. A dignidade humana passou a ser uma qualidade inata e incorporada a personalidade do homem, de cunho incondicional e inalienável e as concepções do individualismo e da criação do direito subjetivo¹⁶⁷.

No período estabelecido entre o séc. XVI e XVIII ocorre a laicização do direito natural e com o desenvolvimento das teorias contratualistas, atingindo seu apogeu com o Iluminismo de cunho jus-racionalista. Este período é marcado por pensadores como Grócio e seu apelo à razão como fundamento irretocável ao Direito e, portanto, de validade universal e aplicável a todos os seres humanos e Althusius, que propagou a ideia de igualdade entre os homens e da soberania popular, onde a submissão à autoridade somente poderia ocorrer por sua vontade, expressão em lei e direito a resistir¹⁶⁸.

¹⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 36-37.

¹⁶⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 38-39.

¹⁶⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 39.

Além de Grócio e Althusius, muitos outros pensadores contribuíram firmemente para o desenvolvimento dos direitos fundamentais. Samuel von Pufendorf fez eco a ideia da inalienabilidade dos direitos naturais; John Milton adicionou estudos sobre a: “autodeterminação do homem, de tolerância religiosa, da liberdade de manifestação oral e de imprensa, bem como a supressão da censura”; Hobbes, muito embora: “atribuiu ao homem a titularidade de determinados direitos naturais, que, no entanto, alcançavam validade apenas no estado da natureza, encontrando-se, no mais, à disposição do soberano”, foi na sua Inglaterra do séc. XVII, a grande difusão do contratualismo com as expedições das chamadas Cartas de Direitos assinada pela realeza.

Ainda na Inglaterra, Lord Edward Coke, especialmente através de sua obra *Petition of Rights* propôs proteção à pessoa contra prisão arbitrária e o direito à propriedade, sendo a base para o pensamento individual burguês, influenciando os iluministas no séc. XVIII. John Locke ao estabelecer oposição baseada no contratualismo ao não reconhecimento de direitos humanos como vida, liberdade, propriedade e resistência, apenas aos cidadãos ou proprietários, (para ele eram equivalentes). Porém, o importante é a defesa de tais direitos convertendo na: “finalidade precípua da sociedade civil e em princípio legitimador do governo”, dando origem a concepção que o homem tem o poder de organizar a sociedade e o Estado, lançando, assim: “as bases do pensamento individualista e do jusnaturalismo iluminista” e que aportou no constitucionalismo e: “no reconhecimento de direitos de liberdade dos indivíduos considerados como limites ao poder estatal”. E Thomas Paine foi quem cunhou a expressão direitos do homem em substituição a direitos naturais.

Rousseau foi um dos maiores pensadores iluministas, cujo estudo culminou no: “processo de elaboração doutrinária do contratualismo e da teoria dos direitos naturais do indivíduo”. Mas é em Kant, que se encontra o marco conclusivo desta evolução, onde afirmou: “que cabe a todo homem em virtude de sua própria humanidade, encontrando-se limitado apenas pela liberdade coexistente dos demais homens”, ou seja, definiu a liberdade jurídica como a: “faculdade de obedecer somente às leis às quais deu seu livre consentimento, concepção essa que fez escola no âmbito do pensamento político, filosófico e jurídico”¹⁶⁹.

O apanhado destes direitos, liberdades e deveres individuais culminaram no processo de reconhecimentos dos direitos fundamentais no direito positivo com sua inclusão nos fundamentos constitucionais vistos a partir do séc. XVIII. Além da efervescência nas discussões trazidas pelos posicionamentos individuais das *personas*, movimentos estamentais foram

¹⁶⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 39-40.

importantíssimos para o nascimento dos direitos humanos como a Reforma Protestante para o reconhecimento das liberdades religiosas; a declaração da Paz de Augsburgo e da Paz da Westfália marcando o fim da guerra dos 30 anos; a consolidação do absolutismo monárquico foram, entre outros, acontecimentos que levaram às revoluções burguesas, até porque muitos dos direitos e liberdades conquistadas como prerrogativas eclesiásticas, direitos corporativos e liberdades municipais poderiam ser retiradas, a qualquer tempo, pela vontade do soberano¹⁷⁰.

O grande avanço na Inglaterra na afirmação de direitos com a *Petition of Rights*, de 1628, o *Habeas Corpus Act*, de 1679, o *Bill of Rights*, de 1689 e o *Establishment Act*, de 1701, que definiu as leis da Inglaterra como direitos naturais de seu povo, resultou sim numa limitação do poder monárquico atribuindo maior importância para as decisões dos parlamentos. Mas não podem ser considerados como marco inicial da caminhada da positivação dos direitos fundamentais como se conhece hoje, carecedores, infelizmente, de estabilidade, pelo simples fato de não ter havido a constitucionalização destes direitos e liberdades¹⁷¹.

A efetivação dos direitos fundamentais, independentemente de sua origem e das diferenças apontadas entre elas: “enquanto os americanos tinham apenas direitos fundamentais, a França legou ao mundo os direitos humanos”, a transição do espaço de fundamentação de direitos da Inglaterra para direitos fundamentais constitucionais ocorre na Declaração de Direitos do povo da Virgínia de 1776 e na Declaração Francesa de 1789. A primeira efetivou os direitos já consubstanciados na Inglaterra, porém, com a distinção de guardarem: “as características da universalidade e supremacia dos direitos naturais, sendo-lhes reconhecida eficácia inclusive em relação à representação popular, vinculando, assim, todos os poderes públicos”. Maior relevância foi a Declaração francesa, frutos da revolução, culminando com a derrota do antigo regime. Em comum entre elas: “a profunda inspiração jusnaturalista, reconhecendo ao ser humano direitos naturais, inalienáveis, invioláveis e imprescritíveis, direitos de todos os homens, e não apenas de uma casta ou estamento” e a reciprocidade entre elas, seja pela contribuição de Lafayette na confecção da Declaração Francesa, seja pela doutrina iluminista de Rousseau e Montesquieu sobre princípios democráticos e separação de poderes¹⁷².

¹⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 41-42.

¹⁷¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 42-43.

¹⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 44-45.

Atualmente os direitos fundamentais se desenvolveram, preponderando uns sobre ou outros, de acordo com a etapa histórica do direito com seus catálogos de vocações, preocupações e desejos. Com esta premissa é possível identificar a multiplicidade de teorias que assolaram o direito no séc. XX, contribuindo efusivamente para este processo constante, acelerado e mutável do direito como um todo, aumentando a dificuldade para agrupar e reduzir teorias contemporâneas, pois nunca terá completude do assunto com segurança. Pode-se apenas observar critérios expositivos, um quadro referencial de orientação e não um quadro rígido e compreensivo¹⁷³.

Ainda, a aplicabilidade dos direitos fundamentais sofre atualmente um processo de ruptura de valores culturais da modernidade. Há na sociedade um debate disruptivo de abolição de valores como racionalidade, universalidade, cosmopolitismo e igualdade e sendo substituídos por diferença, disseminação e desconstrução, retornando ao debate a exaltação de um nacionalismo tribal e exclusivo. É um ataque a integração da moralidade com a política e com o direito – base legitimadora do Estado de Direito: “*por ello, el Estado de derecho, que es uno de los grandes logros de la modernidad, se vio comprometido en una cultura como la del fin de siglo calificada de postmoderna*”¹⁷⁴.

Deve-se entender que esta aplicabilidade dos direitos fundamentais ainda é um projeto inacabado. Ao remanejar o estudo de suas origens e seu atual enfrentamento com seus adversários, tem-se presente a importância de compreender a sua formação para efetivação, mais no sentido de não serem direitos, mas para este caso, dever do Estado em lhes dar eficácia. É neste sentido que se passa a verificar as múltiplas dimensões dos direitos fundamentais como etapas para sua constitucionalização.

Não se irá entrar nas discussões terminológicas de dimensões ou gerações de direitos, bem como com seu número específico. Este estudo se filia ao pensamento trazido pelo professor Ingo Wolfgang Sarlet e até porque os textos constitucionais não são estanques, rígidos na sua maioria e adotam: “múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos”¹⁷⁵.

Os direitos fundamentais da primeira dimensão possuem uma visão individualista arraigada no pensamento liberal-burguês do séc. XVIII e suas revoluções. É a defesa, a

¹⁷³ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho*. 5. Edición. Madrid: Editorial Tébar, S. L., 2007, p. 18-21.

¹⁷⁴ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho*, p. 22.

¹⁷⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 46.

resistência do indivíduo frente ao Estado. São os chamados direitos civis e políticos: direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade formal perante a lei e suas correlatas liberdades de expressão, de manifestação, de reunião, participação política, direito a voto e todos os relacionados aos aspetos democráticos, direito ao devido processo legal, de petição e *habeas corpus*¹⁷⁶.

Os direitos econômicos, sociais e culturais da segunda dimensão deixam de ter uma posição de defesa perante o Estado, mas buscam sua ação positiva para propiciar bem-estar social. Estes direitos advêm dos movimentos sociais iniciados no séc. XIX pelas doutrinas socialistas, caracterizando-se pela busca da igualdade, por exemplo, de assistência social, saúde, educação e trabalho. Importante frisar que além do cunho prestacional do Estado estes direitos permitem uma série de liberdades de cunho individual e não social, coletivos e/ou difusos. São exemplos: os direitos aos trabalhadores a ter um salário-mínimo, de limitação da jornada de trabalho, férias e repouso semanal remunerado¹⁷⁷.

Os direitos de solidariedade e fraternidade da terceira dimensão se caracteriza pela saída da proteção individual para a coletiva. São os denominados direitos coletivos e difusos de grupos humanos. São englobados os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à qualidade de vida, à conservação do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. Sua origem possui profunda conexão com o pós-II Guerra Mundial, com a descolonização de várias regiões do globo (ao menos física) e pelo impacto tecnológico. Infelizmente, são de difícil efetivação por possuírem uma titularidade coletiva, indefinida ou indeterminável para os casos de defesa do meio ambiente e qualidade de vida e em outros casos repassar a titularidade ao Estado, no caso de autodeterminação e direito à paz. Na verdade, por ultrapassarem evidentemente a esfera estatal, há aqui uma internacionalização na relação, onde a responsabilização também deveria alcançar, mas ainda faltam meios contundentes para tanto, basta verificar o sistemático e constante desrespeito às resoluções da ONU por diversos países-membros. Também há enquadramentos nesta dimensão de direitos de morrer com dignidade, à mudança de sexo e de não-manipulação genética, mas nada mais são do que decorrências do princípio da dignidade humana e que poderiam estar enquadrados nos direitos humanos de primeira dimensão¹⁷⁸.

¹⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 46-47.

¹⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 47-48.

¹⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 48-50.

Direitos fundamentais de quarta e de quinta dimensão? Esta classificação, para alguns sim e é consequência da globalização, ou seja, da universalização dos direitos fundamentais de forma institucionalizada. Seriam os direitos à democracia direta e participativa, à informação e ao pluralismo interno. É possível vislumbrar esta validação pelo fato que tais direitos dariam legitimação e possibilidade para a globalização política¹⁷⁹.

Para Paulo Bonavides¹⁸⁰, o direito à paz é a maior representação dos direitos fundamentais de quinta geração, como é a liberdade em relação aos direitos de primeira geração, a igualdade aos da segunda, a fraternidade aos da terceira e a democracia aos da quarta. Para o autor a evolução dos direitos fundamentais no Ocidente levou ao encontro de uma normatividade dinâmica, evolutiva, principiológica e apta em recepcionar novos direitos fundamentais. O direito à paz é corolário da convivência humana, de conservação da espécie e de segurança dos direitos e deve receber atenção constitucional, como aconteceu na Carta Brasileira, ao incorporar a paz como elemento principiológico nas relações internacionais (art. 4º, VI). Para o autor, deve estar absorvido pelas constituições: “até tomá-lo, sem vacilação, positivo e normativo, e, uma vez elaborada a consciência de sua imprescindibilidade, estabelecê-lo por norma das normas dentre as que garantem a conservação do gênero humano sobre a face do Planeta”.

Além de qualquer classificação ou sistematização dos direitos fundamentais, o objetivo transformador é sua apropriação integral pelo Estado constitucional. É preciso ir além da tese da unidade, plenitude e coerência kelseniana dos sistemas jurídicos e sua hierarquização de estrutura e funcionamento da ordem jurídica, mas compreendê-los não mais sob uma escala piramidal em direção a “norma fundamental”, mas sim dentro de uma visão policêntrica dos ordenamentos jurídicos de: “uma pluralidade de estruturas normativas, de procedência heterogênea e que, em conjunto, formarão um panorama do ordenamento jurídico bastante parecido a uma abóbada”. Esta advertência é importante como marco referencial em função da transformação hodierna nos sistemas dos direitos fundamentais¹⁸¹.

Deste modo, ao lançar olhos sobre o processo histórico e evolutivo dos direitos humanos e fundamentais, percebe-se sua interação dinâmica e dialética sem absolutismos em relação aos seus avanços e retrocessos, acompanhando este movimento pendular que se

¹⁷⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 50-51.

¹⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed., atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 582-584.

¹⁸¹ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional*. Trad. José Luís Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 38-39.

processa nas diversas sociedades humanas. Os direitos fundamentais se originam de reivindicações contra situações de violência e injustiça perpetradas de humano para humano e, portanto, são materialmente abertos e mutáveis. Embora alguns permanecem e devem permanecer imutáveis como direito à vida, liberdade de locomoção e de pensamento. Por outro lado, há que se ter cuidado, critério e rigidez para não acrescer de “fundamentalidade” direitos outros, capazes de colocar em risco a relevância dos direitos consagrados na sociedade e de efetividade duvidosa, onde, até mesmo, direitos fundamentais originários do séc. XVIII e de primeiríssima ordem, encontram-se longe de uma implementação universal e satisfatória¹⁸².

Neste olhar para o futuro, Luigi Ferrajoli estabeleceu quatro critérios convergentes e complementares entre si, merecedores de tutela estatal: igualdade, democracia, paz e proteção aos mais fracos. Estes quatro critérios servem para demonstrar os fundamentos axiológicos dos direitos fundamentais baseados em valores e necessidades vitais, afirmando-se historicamente em lutas e revoluções promovidas por gerações de sujeitos excluídos e oprimidos. Não foram elaborados dentro de ontologia ética ou em uma racionalidade abstrata. São advindos de um processo real contra as limitações e regulações do absolutismo dos poderes políticos através de sua separação, da representação e da responsabilidade política e do princípio da legalidade; dos poderes judiciais através da sujeição a lei e o desenvolvimento das garantias penais e processuais; dos poderes administrativos e policiais, com a afirmação do princípio da legalidade em seu exercício e do controle jurisdicional de sua atuação. Portanto, o desafio do futuro são as novas lutas e revoluções a serem travadas contra o: “*absolutismo de la soberanía externa de los estados y, por el otro, por el neoabsolutismo de los grandes poderes económicos y financieros transnacionales, y por la crisis de las propias constituciones estatales como estructuras constitutivas de la soberanía*”¹⁸³.

Este futuro será promissor em se tratando de democracia, sociedade e direito, conforme a posição assumida nas Constituições nacionais quanto ao significado dos direitos fundamentais em seus textos.

Em um Estado Democrático e Social de Direito, eles estão integrados à definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder. Além do aspecto formal, devem ser a “expressão de um Estado Material de direito”, onde promovam garantias e estabeleçam formas procedimentais à organização do poder, e suas competências, metas, parâmetros e limites de sua atividade estejam atrelados à noção de Estado de Direito. Para este

¹⁸² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 52-55.

¹⁸³ FERRAJOLI, Luigi. *Madrid*: Editorial Trotta, 2014, p. 371-373.

Estado, os direitos fundamentais: “equivalem a vínculos substanciais que condicionam a validade substancial das normas produzidas no âmbito estatal, ao mesmo tempo em que expressam os fins últimos que norteiam o moderno Estado constitucionalmente de Direito”¹⁸⁴.

Há também a realização cooperativa dos direitos humanos dentro do Estado. Esta concepção afasta-se do limitado entendimento apenas dogmático dos direitos fundamentais, a partir do momento em que o Estado se descaracteriza de seu aspecto nacionalista passando a adotar na base de sua atuação a cooperação. Esta força representativa se consubstancia dentro dos direitos fundamentais catalogados constitucionalmente, tornando-se referência para os seus como para cidadãos estrangeiros, dando a este Estado reconhecimento e um forte prestígio internacional na construção cooperativa dos direitos fundamentais. Demonstra aos outros estados estabilidade institucional e um elevado patamar de legitimação: “o direito comum de cooperação recebe dos direitos fundamentais os mais fortes impulsos, integra-os para tarefas da comunidade e tem neles um garante confiável”¹⁸⁵.

Outra relação de reciprocidade e interdependência dos direitos fundamentais se estabelece com a democracia e com o Estado social: (a) com a democracia é uma relação de tensionamentos com as decisões políticas, pois, embora o poder político possua legitimidade para operar, mas não em plenitude, onde os direitos fundamentais parametrizam suas ações; (b) em relação ao Estado social estão associados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, entre outros direitos sociais, que: “além do rol dos direitos dos trabalhadores (art. 7º a 11), inclui diversos direitos a prestações sociais por parte do Estado (art. 6º e outros dispersos no texto constitucional)”¹⁸⁶.

O Estado social não consta expressamente no texto constitucional, mas com um pequeno esforço teleológico é possível apreender sua existência em vários dispositivos constitucionais. Também ocorre com os direitos fundamentais não catalogados no texto magno, mas que possuem evidente referência nos argumentos principiológicos escritos. Neste interim é possível buscar no direito constitucional comparado critérios de similitude para adoção de certo direito fundamental não catalogados como os constates no art. 37, 41, 220 e 226, § 5º. Ao analisá-los percebe-se em seus conteúdos nítidas preocupações: “com a proteção da dignidade humana, da

¹⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 60-61.

¹⁸⁵ HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Trad. de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 66-70.

¹⁸⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 62-63.

liberdade e da igualdade, constituindo, portanto, direitos materialmente fundamentais ou, no mínimo, passíveis de se enquadrarem nesta categoria”¹⁸⁷.

Tem-se os direitos fundamentais catalogados, os constitucionalmente expressos e não catalogados, os oriundos de tratados internacionais e os advindos e de direitos implícitos ou decorrentes do regime e dos princípios. Estes últimos, devem primeiramente serem auferidos se eles já não são uma expressão, uma derivação dos já catalogados e protegidos e não se trata de um direito fundamental a ser definido, o que, *a priori*, se coaduna com a sistemática da Carta e mantém-se dentro das limitações necessárias para a manutenção dos princípios da separação de poderes e do Estado de direito. Se esta análise escapar e o direito em questão é decorrente “do regime e dos princípios consagrados pela nossa Constituição”, há a competência criativa do intérprete que o efetiva através de uma construção jurisprudencial, revelando estes direitos fundamentais não-visíveis, mas latentes em nossa Carta dentro do regime da democracia social e da ordem constitucional (art. 1º a 4º). Papel fundamental nesta “descoberta” é o disposto no §2º, do art. 5º¹⁸⁸, onde torna possível a dedução dos direitos implícitos e o desenvolvimento de direitos não escritos¹⁸⁹.

Todavia, a posição a ser adotada quanto a força jurídica dos direitos fundamentais implícitos e dos decorrentes do regime e dos princípios fundamentais da Constituição deve ser o mesmo atribuído aos direitos catalogados. São aplicáveis e integrando ao rol de cláusulas pétreas, e, quanto a possíveis colisões entre direitos fundamentais catalogados, os constitucionalmente expressos e não catalogados, os oriundos de tratados internacionais e os advindos e de direitos implícitos ou decorrentes do regime e dos princípios, não importando sua origem: “podem suscitar diversos problemas, campo onde assumem relevância princípios hermenêuticos como os da proporcionalidade, concordância prática, otimização dos valores constitucionais em jogo”¹⁹⁰.

Esta perspectiva evolucionista dos direitos é importante para entender o enquadramento do direito fundamental à boa administração e a construção da relação Estado-sociedade-indivíduo e o que resulta sua observação pela Administração Pública e até onde ela pode efetivar um Estado mais justo, sustentável e de bem-estar social.

¹⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 117-118.

¹⁸⁸ “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 nov. 2023.

¹⁸⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 144-145.

¹⁹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 146.

Antes de ser um direito fundamental, as práticas de boa administração se tornam um dever fundamental para o Estado. Esta situação ocorre porque a preferência de construção e evolução do direito subjetivo é amplamente debatida e aceita em detrimento dos deveres constitucionais. Esta posição é herança liberal-burguesa do constitucionalismo e pelo excesso de individualismo, onde as pessoas não são comprometidas com a comunidade e seus semelhantes. Importante dizer que a construção dos deveres fundamentais perpassa a relação do Estado-indivíduo, mas também entre as pessoas, num: “empenho solidário de todos na transformação das estruturas sociais”¹⁹¹.

Entretanto, a falta de sua expressão na Carta brasileira em nada obsta sua aplicação. Todo o arcabouço de princípios, direitos do cidadão e obrigação estatal estão espalhados em vários de seus dispositivos. Ao compreender sua racionalidade será óbvia esta constatação, especialmente quando a partir de documentos internacionais onde se encontra expresso legitimam este entendimento.

Os países membros da Comunidade Europeia, através de sua Carta de Direitos Fundamentais, reconhecem os direitos, liberdades e princípios por ela enunciados. Em seu art. 41 trata do “Direito a uma boa administração”, e, em quatro itens afirma: (1) o acesso às instituições pelas pessoas e que seus assuntos sejam analisados: “de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”; (2) compreende o direito a fala e a ser ouvido diante de qualquer medida que possa-o desfavorecer; acesso aos processos que porventura sejam de seu interesse, respeitando aspectos sigilosos e; a obrigação de fundamentação de seus atos pela administração; (3) direito a reparação por danos causados pelas instituições e agentes da Comunidade Europeia; (4) as instituições deverão receber os pedidos conforme a língua oficial falada do proponente como, também, responder na mesma língua¹⁹².

Seguindo no “velho mundo”, o Provedor de Justiça Europeu, criou o Código de Boa Conduta Administrativa como um instrumento para aplicação do direito à boa administração, instrumentalizando suas práticas para a compreensão das pessoas. Promove o interesse público e torna-se referencial para o agir dos agentes públicos. Após a entrada em vigor da Carta de Direitos Fundamentais, passou ter a mesma valoração de tratados: “daí resulta que neste

¹⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, p. 237.

¹⁹² UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

momento todos têm legítimo direito a uma boa administração dos seus assuntos por parte das instituições da União Europeia”¹⁹³.

A Constituição italiana, em consonância com os ordenamentos erigidos pela União Europeia, prevê para sua administração pública, além da preocupação orçamentária e sustentabilidade financeira, a organização da administração pública conforme dispõe a lei: “de modo a que sejam assegurados o bom andamento e imparcialidade da administração” (Art. 97). Regulamentação deverá tratar das esferas de competência, as atribuições e as responsabilidades de seus agentes¹⁹⁴.

A administração pública italiana¹⁹⁵ fundamenta-se na legalidade e na reserva legal de organização; na imparcialidade da administração que proíbe a realização de discriminações entre os cidadãos não apoiadas em fundamento racional; no princípio do concurso público para acesso ao vínculo laboral com a administração pública; no dever de lealdade, que está consagrado em termos gerais a todos os cidadãos italianos; e no princípio da separação entre política e administração, de modo a evitar interferências políticas em escolhas administrativas oportunas e específicas. O bom desempenho da administração pública exige uma atividade administrativa que responda aos padrões de eficiência (ou seja, capaz de alcançar a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados alcançados) e de eficácia (ambos ou seja, capaz de atingir os objetivos definidos), e, recentemente, tem ganhado “corpo” através de inúmeras decisões do Tribunal Constitucional¹⁹⁶, valorando-o como essencial no desempenho das atividades administrativas¹⁹⁷.

¹⁹³ UNIÃO EUROPEIA. *O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa*. Provedor de Justiça Europeu. Disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/archive/doc/codigo_boacondutaadminist_2012.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁹⁴ ITÁLIA. *Constituição da República Italiana*. 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2023.

¹⁹⁵ Importante legislação criada sobre o tema foi a Legge 7 agosto 1990, n. 241, que em seu art. 1º determina: “*Art. 1 (Principi generali dell’attività amministrativa) 1. L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario*”. ITALIA. *Legge 7 agosto 1990, n. 241*. Disponível em <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

¹⁹⁶ “*Per cui ormai vi sono numerose sentenze della Corte costituzionale secondo cui l’art. 97, insieme all’imparzialità, intende garantire il valore dell’efficienza e alla stregua di tale principio, ha riconosciuto la conformità a Costituzione della riforma (d.lgs. 29/1993) che ha privatizzato e contrattualizzato il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche (sent. 309/1997). Sul piano legislativo, va segnalata la legge generale sul procedimento amministrativo (241/1990), secondo cui “l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità”. In attuazione del principio costituzionale del buon andamento, è stata approvata un’importante riforma avente come finalità lo “snellimento” e la “semplificazione” dell’attività amministrativa (P. II, § III.10.5)*”. BIN, Roberto; PITRUZZELLA, Giovanni. *Diritto Pubblico*. 15. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2017, p. 264-265.

¹⁹⁷ BIN, Roberto; PITRUZZELLA, Giovanni. *Diritto Pubblico*, p. 264-266.

Os italianos desenvolveram assim a administração de resultados, incluindo nas atividades estatais os valores de legitimidade e licitude cujo dever funcional é de: “propiciar resultados concretos e efetivamente materializados, com uma boa e justa atribuição de bens às pessoas”. O que de certa forma, as instituições e o próprio direito público brasileiro sofreram e sofrem severa influência. Isso tudo cria uma percepção no entendimento das características primordiais que classificam a administração pública não mais como um poder, mais sim uma função de Estado, ampliando o controle sobre os resultados, com previsão e monitoramento, gerando um progresso sustentável, tendo no planejamento não mais uma técnica a ser empregada, mas um princípio constitucional a ser respeitado¹⁹⁸.

Mas nem todas as constituições dos estados membros da União Europeia possuem expressamente o direito fundamental à boa administração em seu texto como é o caso dos países ibéricos, embora, como a brasileira, possuem diversos dispositivos que o concretize indiretamente¹⁹⁹.

Independentemente de estar ou não expresso no texto constitucional, o direito à boa administração, determina ao Estado moderno o dever de compatibilizar desenvolvimento e sustentabilidade, utilizando-se de uma racionalidade dialógica, prenunciadora e multiforme, exercendo com urgência controle de sustentabilidade e legitimidade, juntamente com eficiência e eficácia, apoiado sob medida, os atos vinculados e discricionários da Administração. A discricionariedade²⁰⁰ não pode ser desmensurada ou insuficiente, devendo o administrador oferecer as razões de fato e de direito de início ao fim na implementação de suas políticas públicas²⁰¹.

¹⁹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*, p. 179-184.

¹⁹⁹ Alguns artigos da Constituição Portuguesa: Artigo 266, 1 e 2 trata do interesse público e dos princípios a seguir pelos agentes públicos no agir: igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa-fé; Artigo 267, 5 incentiva a desburocratização, propiciar serviços públicos mais próximos da população, racionalização, descentralização e desconcentração das atividades; Artigo 268, concretiza o acesso à informação pelas pessoas e a necessidade de motivação das decisões administrativas. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em 14 dez. 2023. Já a Constituição Espanhola estabelece em seu artigo 103, I princípios da legalidade e eficácia e a descentralização e desconcentração das atividades públicas; e nos artigos 105 e 129 aponta a participação direta da sociedade espanhola na administração, entre outros. ESPANHA. *Constituição Espanhola*. 1978 (revisada em 2011). Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2023.

²⁰⁰ Segundo Freitas “Pode-se conceituar a discricionariedade administrativa como a competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e de escolher, no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de sustentabilidade, conveniência ou oportunidade (com razões juridicamente aceitáveis), respeitados os requisitos formais e substanciais da efetividade do direito fundamental à boa administração pública”. FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 24.

²⁰¹ Para o autor políticas públicas são “aqueles programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva.

É nesta senda que deve se portar a Administração gerando um institucionalismo capaz de superar o burocratismo, a quebra de confiança e a corrupção, atuando sinergicamente com inovação, cristalinidade, controle e participação social nas proposições das suas políticas²⁰².

A constituição trouxe para a Administração seus fundamentos, catalogados como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas também trouxe não-catalogados, estando consubstanciados dentro de sua *ratio*, como o direito fundamental à boa administração pública.

Juarez Freitas conceitua-o da seguinte forma:

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades²⁰³.

Conceito abrangente, englobando uma plêiade de direitos: o direito à administração pública transparente que abrange o direito à informação e as razões e justificativas para tomada de decisões administrativas; o direito à administração pública sustentável, ou seja, ter presente a preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos; o direito à administração pública dialógica, ou seja: o direito ao contraditório e a ampla defesa; o direito à administração pública imparcial e desviesadas, ou seja, pratica política que diminuem discriminações, mas propicia diferenças de tratamento que promovam redução de desigualdades; o direito à administração pública proba, tendo como parâmetro éticas universais; o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, sem absolutismo de regras; e o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz, baseada em resultados que busquem a qualidade de vida²⁰⁴.

Portanto ao que se vê o direito fundamental da boa administração pública engloba todos os princípios estabelecidos no art. 37 da CF, porque a legalidade é seu parâmetro existencial, mas não se vincula a absolutização de suas regras; a impessoalidade é trazida conceitualmente na expressão imparcialidade negativa, ou seja, não estimulando práticas

Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras”. FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 32.

²⁰² FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 19.

²⁰³ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 21.

²⁰⁴ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 21-22.

discriminatórias de qualquer natureza, mas promove as positivas para reduzir desigualdades históricas e atuais; a moralidade é observada quando fala de probidade na administração, o que leva a ser considerados aspectos éticos e morais; publicidade é referenciada no direito à administração pública transparente, evitando a opacidade das decisões como regra; e, por fim, a eficiência, mas não somente sob aspectos econômicos mas essencialmente trazendo sustentabilidade, buscando atingir um bem-estar com amplitude, com base na prevenção, na precaução e na eficácia de longa duração²⁰⁵.

Seu desenvolver dão as características do Estado hodierno, ou seja, está se transformando de um estado protetor, prestador, planejador, dirigente e irresponsável, para um Estado protetor dos direitos das pessoas; além de prestador de serviços é agora um regulador imparcial destes serviços e dos interesses dos usuários, dos prestadores, dos representados e os do próprio Estado; é também planejador com as atividades de fomento, estimulando institucionalmente os setores produtivos; tornou-se partícipe da sociedade em empreendimentos de interesse comum, abandonando o caráter dirigente; e por fim, deixa de lado a irresponsabilidade fiscal e financeira, tornando-se um Estado responsável submetido à fiscalização de suas ações e o dever de prestar contas. Ao evoluir de: “protetor a garantidor, a de prestador a regulador, a de planejador a planejador, a de dirigente a parceiro e a de irresponsável a responsável”²⁰⁶.

Claro, todos os atos administrativos²⁰⁷ realizados para atingir os objetivos buscados na implantação de políticas públicas devem se ater ao legalmente estabelecido, mas é nas possíveis discricionariedades do administrador este direito mostra sua imprescindível observação de seus fins, quais sejam: “equidade inclusiva, combate às falhas de mercado e de governo, sustentabilidade eficaz do bem-estar social, ambiental e econômico das gerações presentes e futuras, bem como acentuada visibilidade das ações e motivações políticas”²⁰⁸.

Por outro lado, ele se torna um apurador dos vícios da discricionariedade administrativa ocasionados por excessos ou omissões, do uso ou não da discricionariedade apontados pelos controles internos e externos (jurisdicionais) da administração pública. Concentra-se em vícios

²⁰⁵ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 22-23.

²⁰⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*, p. 168.

²⁰⁷ Para Freitas, são requisitos de juridicidade dos atos administrativos: “(a) a prática por sujeito capaz e investido de competência (irrenunciável, exceto nas hipóteses legais de avocação e de delegação); (b) a consecução eficiente e eficaz dos melhores resultados contextuais, nos (isto é, a exteriorização de propósitos de acordo com as prioridades constitucionais vinculantes, de modo sustentável, com a necessária compatibilização prática entre equidade e eficiência); (c) a observância da forma, sem sucumbir aos formalismos teratológicos; (d) a devida e suficiente justificação das premissas do silogismo dialético decisório, com a indicação clara dos motivos (fatos e fundamentos jurídicos); (e) o objeto determinável, possível e lícito em sentido amplo”. FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 28-29.

²⁰⁸ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 26-27.

da discricionariedade excessiva ou abusiva (arbitrariedade por ação), onde há uma ultrapassagem dos limites permitidos para a discricionariedade do agente; e os vícios da discricionariedade insuficiente (arbitrariedade por omissão), quando o agente deixa de exercer sua atribuição de escolha, é uma falta de atendimento a um serviço público²⁰⁹.

Clareando: não há controle das políticas públicas e da discricionariedade se não se observar o direito à boa administração pública. O entrelaçamento das políticas com a discricionariedade de agir dos agentes, traz a necessidade substancial do cumprimento dos princípios constitucionais (prioridades constitucionais), baseando-se nos benefícios sociais, ambientais e econômicos de suas implantações e/ou decisões. O controle deve estar assentado em indicadores e métricas fidedignos e confiáveis de desenvolvimento sustentável, política, bem-estar social e segurança econômica e física. Para tanto, é necessário encontrar um razoável equilíbrio na busca do controle dos atos administrativos vinculados e discricionários, pois eles se auto complementam na maioria das atividades públicas. Não se pode paralisar o Estado pelo excesso de vinculação ou dar extrema liberdade para o gestor, extrapolando suas atribuições²¹⁰.

A observância dos postulados erigidos pela principiologia fundamental que cerca a Administração Pública, tem na parte discricionária dos atos administrativos seu florescer. São nas escolhas do Administrador que se consubstancia ou não os princípios da eficácia, da eficiência e da economicidade, caso sim, e do patrimonialismo e do personalismo, caso não. Enfim, todo o poder de escolha deve se pautar na boa administração pública aqui tratada como um direito-síntese dos atribuídos pela Constituição²¹¹.

A imparcialidade nas decisões tomadas é outro atributo da boa administração. Ocorre quando o administrador público se vale de dados de fontes confiáveis e independentes, dentro de uma coerência jurídica. Caso não ocorra desta forma, o surgimento de vieses na gestão é frequente, até porque estão presentes em toda a atividade humana, comprometendo a isenção e a equidade nas escolhas perpetradas²¹².

²⁰⁹ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 27-28.

²¹⁰ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 36-37.

²¹¹ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 48.

²¹² Freitas enumera lista não-taxativa de vieses que podem ocorrer: "(a) o enviesamento de aversão à perda: a predisposição de valorizar mais as perdas do que os ganhos, tendente a inviabilizar as transformações necessárias da gestão pública [...] (b) o enviesamento do status quo: a predisposição de manter as escolhas feitas, ainda que disfuncionais, contraproducentes e obsoletas [...] (c) o enviesamento do enquadramento: a predisposição de gerir e realizar escolhas públicas à dependência do modo pelo qual a questão é enquadrada [...] (d) o enviesamento do otimismo excessivo: a predisposição de gerir com base em confiança exagerada (às vezes sugerida pelo marketing político), que apresenta conexão direta com previsões erradas dos administradores públicos, em erros nem sempre inocentes [...] (e) o enviesamento da preferência pelo presente (*present-biased preferences*): a predisposição de o agente público, às vezes movido por pesquisas de opinião, buscar apenas recompensas imediatas, sem questionar os efeitos de longo prazo das medidas, causando prejuízos de toda ordem (inclusive à saúde pública), por

Portanto, é sempre necessária uma auspiciosa sindicabilidade dos atos administrativos, sejam discricionários ou vinculados, afinal estes também possuem uma posição discricionária, mesmo que reduzida. Na verdade, tudo é uma questão de intensidade na coexistência da vinculação e discricionariedade dos atos. No primeiro o juízo de valor do administrador é reduzido, já no segundo é mais amplo, lembrando que parar todos há a necessidade de serem justificados, até porque somente existe a melhor escolha aplicada em um contexto e podendo sofrer revisões, mas dificilmente será a única escolha correta²¹³.

A sindicabilidade se parametriza em argumentos. Ela ocorre dentro de um sistema administrativo aberto, não havendo normas estruturadoras. As regras devem servir aos princípios constitucionais e não se pode perder a subjetividade da aplicação dos preceitos legislativos. O Direito Administrativo sempre se relaciona através da interação caso-sistema, adotando-se a lógica dialética do sistema jurídico e a hermenêutica ontológica de estudo e verificação. Não há escolha purista no sistema porque: “toda a discricionariedade legítima precisa estar, de algum modo, vinculada a fins e objetivos superiores do sistema” e, em casos difíceis, sempre haverá exceções à regra. A democracia não admite posições permanentes e atemporais. Direito e lei não se confundem. O sistema administrativo é complexo, exigindo um conjunto coerente de prioridades, porque é importante preservar a ligação entre a motivação dos atos administrativos à interpretação dialética, proporcionando uma hierarquização axiológica. Coerência nas decisões não é compatível com a ideia de verdade acabada, utilizando-se da hermenêutica inclusive nos atos vinculados, até porque: “princípios e direitos fundamentais apenas experimentam sentido no entrelaçamento, isto é, na relativização mútua”²¹⁴.

Para a boa administração, independentemente da possibilidade de anulação, a motivação dos atos administrativos deve expor suficientemente e expressamente as razões de conveniência e/ou de oportunidade. Ela deve se ater aos fundamentos de fato e de direito, aos benefícios sociais, econômicos e ambientais, à constitucionalidade do ato e ao respeito a legislação fiscal e orçamentária. Então, a correta motivação deve ir além das normas, demonstrando os princípios, as regras e valores, proporcionando o: “cumprimento às prioridades do Estado Democrático, assim como se encontram consubstanciadas, expressa ou implicitamente, na Constituição, tendo como meta tutelar o direito fundamental à boa administração pública”²¹⁵.

inconsistências nas escolhas intemporais”. FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 56.

²¹³ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 57.

²¹⁴ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 61-64.

²¹⁵ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 69-71.

A motivação oferece as razões democráticas, de universalização e satisfação do ato administrativo praticado. Valoriza os princípios da eficácia e da impessoalidade e, por outro lado, aufere independência ao agente público. Evita possíveis indenizações por atos praticados por excessos ou deficiências constitucionais e somente: “uma motivação adequada estabelece a postura pluralista, dialética e não-adversarial, em lugar da imposição, ódios e arbitrária, indiferente às prioridades constitucionais vinculantes”²¹⁶.

Outra consideração é a responsabilidade do Estado em sua ação, dentro dos parâmetros estabelecidos para a boa administração. Desproporções no atuar existem e elas se estabelecem nas ações inculcadas pela Administração no seu agir (excesso) ou pelo seu não-agir (omissão), gerando violações as regras jurídicas e por conseguinte às prioridades constitucionais vinculantes.

A regra básica no agir do agente está em sacrificar o mínimo para preservar o máximo dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Não é proporcional o Poder Público indenizar ações no uso regular de seu poder de polícia. Deve-se evitar a desapropriação se proporcionalmente e suficientemente caber a imposição do ônus real. Sem renunciar aos avanços sociais e as funções regulamentadoras do Estado, mas não é proporcional regram matérias que a sociedade possa gerir, por si só, sem intervenção estatal, nas chamadas exigências democráticas de atuações subsidiárias. Não é proporcional indenizar por violação ao direito à intimidade, quando sua revelação visa proteger direito/bem maior. É proporcional a responsabilização objetiva por falha na guarda da integridade física de servidor no local de trabalho. É proporcional exigir do Estado, inclusive responsabilizá-lo, por omissão na fiscalização e zeladoria de um ambiente ecologicamente equilibrado. É proporcional responsabilizar por danos morais pela demora injustificável no atendimento médico que gerou prejuízos à saúde. É proporcional demandar judicialmente para que o Poder Público adapte escola para atender estudantes com deficiência física. É proporcional buscar o direito a medicamento de uso contínuo oponível as três esferas federais²¹⁷.

Check list de subprincípios da proporcionalidade ao adotar uma conduta no agir: (a) o subprincípio da adequação entre meios e fins: a medida adotada deve, além de buscar os fins almejados, ser apta para realizá-los; (b) o subprincípio da necessidade: o Poder Público, na escolha de uma opção, deverá optar por aquela que afetar o menos possível os interesses e liberdades em jogo; (c) o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito: os meios, além de serem idôneos, devem ser proporcionais sob a ótica os aspectos econômicos, sociais e

²¹⁶ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 77-82.

²¹⁷ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 88.

ambientais (custo-benefício ampliado)²¹⁸. Mesmo assim, havendo ações desproporcionais, com base no art. 37, § 6º²¹⁹, entrelaçando-se os princípios da proporcionalidade e da responsabilidade objetiva por ação ou omissão, devendo a Administração ser responsabilizada quando sua conduta gerar evento danoso injusto²²⁰.

Outros dois princípios fundamentais para a Administração alcançar o direito fundamental à boa administração pública, são o da prevenção e o da precaução.

O princípio da prevenção é o agir preventivamente. Não se admite a inércia da Administração. Não é um poder, mas um dever agir com antecedência. Se caracteriza quando o não atuar é certeza de dano causado. A administração tem a atribuição de realizar o ato ou a política para evitar o dano e é responsabilidade do Poder Público provar a excludente do não agir. São exemplos de políticas públicas baseadas neste princípio: o combate ao tabagismo nos ambientes públicos; a instituição de medidas da defesa civil em áreas com alagamentos e desmoronamentos, frente a um anúncio de tempestade no local; exigir plano de prevenção e combate a incêndios para liberar alvará de licença e funcionamento de atividades comerciais²²¹.

Já o princípio da precaução deve ser observado quando a Administração pondera ter motivos para intervir antecipadamente e proporcionalmente e, se assim não o fizer, poderá ocorrer dano irreversível ou de difícil reparação. É a atenção discricionária do Poder Público na implementação das políticas públicas²²².

A distinção semântica entre os princípios da prevenção e da precaução é tênue, muito embora não se aplica a ideia de que um seja o excludente de outro, inclusive há dispositivos constitucionais que consagram ambos como o art. 196²²³. A diferença entre eles é importante porque reforça o dever de agir proporcional ou precavido quando o dano se afigura provável, a partir de indícios e presunções. Em resumo a precaução e prevenção se apoiam em motivação

²¹⁸ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 91-92.

²¹⁹ “Art. 37. [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 nov. 2023.

²²⁰ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 91-92.

²²¹ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 120-121.

²²² FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 122.

²²³ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 nov. 2023.

consistente para adotar uma decisão precavida como, por exemplo ameaça fundada à saúde humana²²⁴ ou ao ambiente e preventiva quando há certeza de dano²²⁵.

Os princípios da precaução e da prevenção, embora autônomos, devem ser tratados e aplicados de forma enlaçada e relativizada com os demais, sob a ótica da proporcionalidade nas ações governamentais. Eles são importantíssimos para o desenvolvimento da segurança e da sustentabilidade das ações. São modernos, indissociáveis para gerar desenvolvimento com equidade, prosperidade com qualidade de vida. Enfim, os objetivos da gestão pública, não como um fim, mas como um caminho sem fim de sua atividade²²⁶.

Outra percepção para avaliar a impregnação estrutural da boa administração pública nas esferas governamentais é a valorização proporcionada ao vínculo institucional de seus agentes e o desenvolvimento das chamadas carreiras de Estado através do instituto da estabilidade. Ela é importante para dar continuidade às políticas públicas, assegurando a permanência das metas, objetivos traçados a longo prazo que perpassam o tempo da permanência dos agentes políticos. Possibilita ao servidor desenvolver suas atividades de essencialidade perante o Estado e não estar sujeito a possíveis desmandos do poder político e não ficar sujeitos as alterações unilaterais das regras ideológicas do regime²²⁷.

Porém, a realidade atual revela um profundo déficit de legalidade e legitimidade ao se verificar o grau de litigiosidade partindo da Administração Pública, pela ação deficiente de seus agentes, seu despreparo, processos de recrutamento ineficientes, falta de treinamento e baixar remuneração. Grande número de contratados políticos – cargos em comissão – no sentido de acomodação de parentes (nepotismo), amizades, favorecimentos, sem considerar a capacidade para o cargo a ser ocupado. Confusão entre prerrogativas funcionais com autoritarismo no trato com a sociedade, o arcaico patrimonialismo e a falta de controle externo e interno sobre as

²²⁴ Ao julgar as ADIs a respeito do conteúdo da M.P. n. 966/2020, em relação a atos relacionados à pandemia de COVID-19 que advogava limitação de responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de erro grosseiro e de dolo. O Pleno deferiu parcialmente cautelar, onde o acórdão, baseado nos princípios da precaução e da prevenção firmou a seguinte tese: “I - Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção; II - A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”. BRASIL. *Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno)*. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6421 MC/DF. Ementa: Direito administrativo. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Responsabilidade civil e administrativa de Agentes Públicos. Atos relacionados à pandemia de COVID-19. Medida Provisória nº 966/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436268/false>>. Acesso em: 11 fev. 2024.

²²⁵ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 126-127.

²²⁶ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 129-130.

²²⁷ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 142.

atividades desempenhadas. Soma-se o formalismo e a burocracia exagerada, arbitrariedades, preconceitos, corrupção e a falta de fiscalização sobre as atividades dos agentes²²⁸.

O Estado moderno, após adotar o modelo gerencial de administração tornou-se indubitavelmente menos interventor e mais regulador de atividades. Sua presença massiva não representa mais o interesse público que outrora pudesse ter representado. Portanto, o direito da regulação e boa administração são umbilicalmente ligados para a efetivação das prioridades constitucionais vinculantes e enfrentem as frequentes falhas, fraudes e manipulações do mercado. Ele, Estado, como regulador não é apenas criador de organismos como as agências regulatórias, mas deve exercer com autonomia, baseado na ciência, no planejamento, garantindo os princípios da precaução e da prevenção para que possa, através de uma intervenção indireta, garantir a execução dos serviços e obras contratados²²⁹.

Para que ocorra essa inerência entre a regulação sustentável e a boa administração dentro da Administração, necessário se apropriar de três elementos-chaves: estimular a fixação de políticas públicas de longo alcance (o menor custo imediato, na maioria das vezes, não é a melhor opção); realizar uma autogestão de seus próprios desvios, com persistência, técnica, independência e autocrítica; e a permanente mensuração do alcance da política pública adotada, sob aspectos materiais e imateriais (aspirações)²³⁰.

Com a bipartite função regulatória do Estado – de fomento e prestacional – nos termos da Carta Magna, combinando os arts. 170, 174 e 175, deverá ele manejar mecanismos de intervenção, entre os quais: (a) uma intervenção rápida e precisa, utilizando-se de incentivos congruentes e alinhados, visando a solução das questões e não medidas paliativas, lentas e contrárias às prioridades do Estado; (b) uma interlocução direta, com transparência, realizando prestação de contas e fomentando a participação ativa da cidadania; (c) desburocratizar, racionalizar e acelerar o procedimento regulatório, definindo os papéis de regulador e regulado, melhorando a performance de resolutividade; (d) aprofundar as ferramentas do planejamento estratégico para pensar, executar, monitorar e aperfeiçoar a gestão de políticas públicas; (e) defender os direitos fundamentais dos cidadãos como consumidores ou usuários de serviços públicos; (f) propiciar ambiente juridicamente seguro e sustentável para investimentos do empreendedorismo; (g) estabelecer critérios de sustentação ambiental, social, econômico e ético, em todo o processo de decisão; (h) realizar avaliação e autoavaliação contínua das decisões regulatórias, de forma antecipatória que permita ao agente decidir pela mais benéfica

²²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*, p. 174.

²²⁹ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 145.

²³⁰ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 148-150.

e sustentável; (i) identificar e analisar o custo-benefício da medida regulatória que transcenda a eficiência econômica, mensurando ganhos reais à política do bem-estar e sustentabilidade e; (j) possibilitar o entendimento das normas regulatórias, buscando a adesão dos regulados e da sociedade, com ações pedagógicas, aplicações das penalidades e estabelecer câmaras de arbitragem regulatória²³¹.

As funções estatais necessitam de uma racionalização para atingir resultados efetivos para atender o alto nível dos objetivos constitucionalmente propostos. Não se trata de uma opção de governo, mas um imperativo constitucional atribuído aos governos como, ao tratar da atuação econômica do Estado como agente normativo e regulador: “exercerá funções de incentivo e de planejamento econômicos (art. 174, CF) – uma expressão que não deixa alternativa jurídica à passividade, ao imprevisto e, muito menos, à omissão”. Em consequência, a racionalização das atividades e políticas governamentais deixaram de ser apenas uma inspiração, um desejo político da sociedade e sim um direito protegido pelo controle difuso a ser acautelado pelas Procuradorias e Advocacias Gerais (art. 131 e 132), pelo Ministério Público (art. 127, *caput* e 129, III) e pelos cidadãos (art. 5º, LXXIII)²³².

Dentre as maiores dificuldades da aplicação da regulação sustentável para efetivação da boa administração pública, sem dúvida está a dimensão econômica do poder do mercado, com suas assimetrias de informações privilegiadas e externalidades negativas, como, por exemplo, o alto índice de poluição de algum investimento²³³.

Vale reforçar aqui a vital importância dos municípios na construção da aplicabilidade do direito à boa administração pública. Para este propósito é preciso investir em métodos de administração modernos, eficazes e eficientes, capazes de propiciar um processo dialógico com a sociedade, que represente os anseios da população e concretize aspirações sociais, econômicas e ecológicas. Mas longe de qualquer ingenuidade teórico-ideológica é preciso, antes de tudo, livrar os municípios do atraso administrativo acentuado pelo regionalismo, patrimonialismo, clientelismo, personalismo e corporativismo que ainda permanecem vivos nas urbes brasileiras.

²³¹ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 156-158.

²³² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*, p. 177-178.

²³³ FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*, p. 161.

4 A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE *COMPLIANCE* NA GOVERNANÇA MUNICIPAL

Um grande país o Brasil. Sob todos os aspectos e comparações possíveis é gigantesco em suas possibilidades e em suas mazelas. Nada aqui é pequeno e fácil. Sua heterogeneidade humana o faz fantástico, mas também o dificulta. É abundante e concentra uma das maiores desigualdades sociais do mundo. Sua economia é forte, setores como o agronegócio possuem alta performance, mas possui 30 milhões de pessoas que não se alimentam dignamente²³⁴. Há o SUS, por outro lado uma massiva judicialização com demandas para realização de procedimentos e fornecimento de medicamentos pelo Estado. Possui nichos importantes de alta educação, mas 29% de sua população se encontra dentro do analfabetismo funcional²³⁵. A segurança pública tem recebido altos investimentos, mas nem por isso a criminalidade tem diminuído e a militarização da polícia torna-a distante da sociedade que deveria proteger.

Certo é a necessidade da existência do Estado. Ocupando maior ou menor espaço na sociedade não importa para este estudo. Importa sim sua eficiência e eficácia e a capacidade de efetuar políticas públicas capazes de atender as demandas de uma sociedade que deveria estar em um patamar civilizatório mais elevado. Para tanto, é preciso se reorganizar internamente e avançar em suas estruturas institucionais. Sim, existem melhorias visíveis nas administrações, com a existência de um belo arcabouço normativo, mas ainda lhe faltam efetividade; belos programas e políticas públicas teóricos, mas que infelizmente se perdem pela falta de continuidade por questões político-ideológicas, por falta de investimentos, de gerenciamento, controle e por atos de corrupção.

4.1 *Compliance* no Brasil e a motivação de sua introdução na gestão pública

A administração precisa de diretrizes e normas comportamentais, tanto sob o aspecto social como operacional para alcançar seus objetivos. Estas diretrizes e normas estão

²³⁴ “Mais de 33 milhões de brasileiros passam fome todo dia, revela pesquisa. Desde a última pesquisa da rede Penssan, em 2020, esse número aumentou em 14 milhões. Hoje, mais da metade da população do país está em insegurança alimentar. São mais de 125 milhões que não têm comida garantida todo dia. E 125 milhões comem mal ou comem pouco. GLOBO. *Jornal Nacional*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/06/08/mais-de-33-milhoes-de-brasileiros-passam-fome-todo-dia-revela-pesquisa.ghtml>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

²³⁵ “Em 2018, estatística mais recente, o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf) apontou que 29% dos brasileiros eram considerados analfabetos funcionais”. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. *O nosso dever de casa*. Disponível em: <<https://www.tce.ms.gov.br/noticias/artigos/detalhes/6769/o-nosso-dever-de-casa>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

estabelecidas em legislações nacionais e internacionais, em regulamentos setoriais e nos instrumentos internos das organizações tanto de origem pública como privada. São aplicações efetivas e coercitivas de poder, de forma controladora e com a obrigação de todos cumprirem. Estas técnicas de gestão e governança favorecem o amadurecimento social e profissional, mas podem “engessar” as iniciativas e a criatividade, entendendo-as como desconformes²³⁶.

Afora preocupações com inovações as quais podem ser adaptadas de acordo com sua efetiva aplicação, o contexto atual nas organizações privadas de gestão vive sob a égide do GRC – Governança, Riscos e *Compliance*. Observa-se uma forte tendência à padronização de atuação, com processo de controle através do fortalecimento de organismos internos e ampliando a conformidade com as normas legais e padrões²³⁷.

Para se compreender a moderna gestão pública se faz pertinente analisar os instrumentos privados de Governança Corporativa, Gestão de Riscos e *Compliance*, e sua adaptação para o setor público, tornando-se fontes transformadoras do Estado brasileiro.

O termo governança é novo. Surgiu nos EUA e na Inglaterra²³⁸ na década de 1980 e no Brasil²³⁹, na década seguinte. É um sistema para administrar e controlar organizações, mas também pode ser a maneira que os *stakeholders* da organização a monitoram e investem. Ela se torna corporativa quando as empresas se expandem exponencialmente e precisam de profissionais para gerir seus negócios e administrá-la, ou seja, o capital não mais a comandam²⁴⁰.

²³⁶ PERES, João Roberto; BRIZOTI, Nilson. *Update – Guia compliance – Fundamentos*. São Paulo: Câmara do Livro, 2016, p. 5-6.

²³⁷ PERES, João Roberto; BRIZOTI, Nilson. *Update – Guia compliance – Fundamentos*, p. 7.

²³⁸ O marco fundamental para o desenvolvimento do processo de governança no mundo foi o Relatório Cadbury que surgiu baseado “nas práticas do mercado de capitais norte-americano, considerado o mais forte e avançado do mundo. O seu desenvolvimento foi necessário tendo em vista que os conselhos de administração das corporações do Reino Unido, até o início dos anos 1990, não vinham atuando de forma aceitável”. Ele baseia-se nos princípios da prestação de contas responsável e na transparência, e nas seguintes referências: “as responsabilidades de conselheiros e executivos na análise e apresentação de informações para os acionistas e outras partes interessadas sobre o desempenho da companhia; a frequência, a clareza e a forma como as informações contábeis e seus complementos devem ser apresentadas; a constituição e o papel dos conselhos; as responsabilidades dos auditores e a extensão de suas atribuições; as ligações entre acionistas, conselhos e auditores. Por fim, estruturou a administração das empresas em: Conselho de administração, Conselheiros não executivos, Conselheiros executivos e Relatório e controles. FIORINI, Filipe Antônio; ALONSO JR., Nelson; ALONSO, Vera Lucia Chaves. *Governança Corporativa: Conceitos e Aplicações*. Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/19524178.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2023.

²³⁹ No Brasil foi a criação e a ampliação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC: “O IBGC é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, referência nacional e internacional em governança corporativa. Com 27 de existência, o instituto contribui para o desempenho sustentável das organizações por meio da geração e disseminação de conhecimento das melhores práticas. Além disso, influencia *stakeholders*, empresas, organizações e outros agentes da governança, a construir uma sociedade melhor”. Disponível em: <<https://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 22 dez. 2023.

²⁴⁰ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*. MBA em Gestão, Inovação e Serviços em Saúde. Porto Alegre: PUCRS, 2021, p. 8.

A implementação da governança em uma organização começa com a definição de sua missão, visão e seus valores. A missão de uma empresa está atrelada à sua razão social e como ela busca exercer sua atividade fim. Os valores são seus comprometimentos como transparência, honestidade, ética, inovação e cuidados ambientais, por exemplo. E a visão tem a ver com sua estratégia, desejos e aspirações com a realização de projetos, atividades e atingimento de metas. Estes três vetores devem ser amplamente divulgados aos *stakeholders* da organização, para serem fixados no consciente coletivo, com a adoção de sua prática e aumentar a probabilidade de sucesso da empresa²⁴¹.

Os princípios da governança estão muito atrelados ao acesso às informações do empreendimento. Eles são a equidade, a transparência e a prestação de contas. A equidade é o trato isonômico nas relações entre os sócios majoritários, minoritários e os *stakeholders*, reduzindo possíveis “ruídos” nas informações referentes a organização para os envolvidos. A transparência é dispor as informações além das essenciais definidas em lei, mas de interesse comercial, estratégico, índices de desempenho e dados gerais do negócio, excetuando-se, segredos comerciais. E a prestação de contas (*accountability*), com informações claras, concisas, dentro do período, demonstrações financeiras e outros indicadores que se reportem ao desempenho financeiro da organização, questões administrativas, sociais e até reputacionais²⁴².

Resumidamente, enfim, governança corporativa busca estudar, definir as estruturas internas, as normas legais aplicadas e as melhores práticas dentro de um empreendimento, distribuindo os poderes aos diversos agentes envolvidos na tomada de decisões e a composição dos órgãos e setores da empresa. Ocupa-se, ainda, da cultura, da ética institucional, do relacionamento e das condutas de seus agentes e dos demais *stakeholders*²⁴³.

Percebe-se até o momento a importância que foi o desenvolvimento da governança corporativa para adaptabilidade de seus elementos na administração pública, mas é preciso clarear diferenças básicas entre elas. Fundamentalmente o empreendimento privado possui proprietários e visa o lucro; a administração pública pertence ao coletivo e se baseia no interesse público. A empresa é regida pelo mercado e orientada pela teoria econômica; o Estado é regido

²⁴¹ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 9.

²⁴² NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 10-11.

²⁴³ DELLA VALLE, Martim. Por uma Escola Brasileira de *Compliance*. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2021, p. 168.

pela ciência política e pelo direito. As lógicas são diferentes e devem estar presentes quando busca-se incorporar as melhores técnicas em uma ou em outra²⁴⁴.

Toda a atividade humana, por mais simples que seja, envolve riscos. No meio empresarial uma boa gestão de riscos é primordial para a eficiência e eficácia da governança corporativa. Cada empreendimento possui os seus riscos inerentes que devem ser identificados, classificados, cabendo aos gestores apresentarem respostas para eles, como monitorá-los de forma contínua. É preciso “personificar” as sociedades sob o ponto de vista fiscal e financeiro com a devida separação patrimonial da empresa e de seus acionistas, papel este a ser executado pelas assembleias, conselhos, comitês de auditorias, equipes de gestão de riscos, entre outros²⁴⁵.

Conhecer, mitigar e resolver riscos que envolvam uma empresa é essencial para seu desempenho. Os riscos não podem ser ignorados e o primeiro passo para uma boa gestão é conhecê-los e entendê-los em suas capacidades de afetar os negócios ou operações de uma organização. Entre as abordagens a serem utilizadas muitas delas estão ligadas ao *compliance* como canais de denúncias, auditorias internas e/ou externas, análise de processos judiciais e administrativos e entrevistas com gestores de áreas operacionais do empreendimento²⁴⁶.

Mitigação de riscos ocorre quando não podem ser resolvidos, como por exemplo, a organização tem sua imagem abalada por um escândalo que envolve corrupção, violação da legislação concorrencial, vazamento de dados, lavagem de dinheiro e fraudes contábeis. Estas situações podem ter seus efeitos negativos mitigados, mas nunca resolvidos definitivamente²⁴⁷.

A resolução dos riscos não possui fórmulas prontas e acabadas, pois são dependentes da estrutura e das necessidades de cada organização, da atuação dos profissionais ou do setor responsável para gerar os relatórios de riscos, apontando os mais ou menos importantes e os mais ou menos urgentes e as soluções para cada um deles e, após, devem ser submetidos a alta administração. É um trabalho contínuo, registrado e monitorado²⁴⁸.

Há, na iniciativa privada uma série de metodologias e ferramentas de avaliação e gestão de riscos. Desde metodologias simples como a 5W2H²⁴⁹, não requerendo grande sofisticação

²⁴⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 126.

²⁴⁵ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 12-13.

²⁴⁶ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 15-16.

²⁴⁷ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 15-16.

²⁴⁸ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 15-16.

²⁴⁹ “Uma metodologia de gestão empresarial que é aplicada em larga escala por empresas em diversas oportunidades, desde o planejamento estratégico até atividades rotineiras. Ela tem como função definir prazos e

nem aparatos tecnológicos ou de recursos humanos que demandem grandes gastos. Também poderá ser utilizada a metodologia COSO²⁵⁰, tendo, como primeiro passo, conhecer o ambiente de negócios, sua estrutura, o contexto e seu nível de controle. Após, é preciso avaliar os riscos e os controles existentes na organização, utilizando-se do gerenciamento da matriz de riscos é feita a sua classificação, de acordo com o tamanho do impacto e a probabilidade de eles acontecerem e: “após essa avaliação, existem cinco possibilidades com as quais os riscos podem ser lidados: eliminar, limitar, transferir, assumir, explorar”²⁵¹.

Dentro da gestão de riscos, a primeira linha de defesa de uma organização são seus controles operacionais de cada área, a segunda linha é o *compliance*, a controladoria financeira, de qualidade e de segurança e a terceira linha são as auditorias que podem ser internas (controle interno, se existente) ou externas (controle financeiro e os balanços patrimoniais). Por óbvio todos podem/devem trabalhar em conjunto, gerando maior facilidade para apuração da realidade dos negócios da organização e para a tomada de decisão em relação aos posicionamentos de responsabilização ou sanções a serem aplicada em razão de alguma irregularidade ou problema apurados²⁵².

Por fim o programa de *compliance*. Sua relatividade não permite uma medição objetiva justamente por não se adequar a um padrão invariável e: “os níveis aceitáveis de *compliance* também se modificam ao longo do tempo e podem ser diferentes dependendo do contexto em que serão analisados”²⁵³.

responsabilidades a pessoas envolvidas em um projeto. Os cinco H's vem das expressões em língua inglesa: *What* (como), *Why* (porque), *Where* (onde), *When* (quando), *Who* (quem). Os dois H's: *How* (como será feito) e *How Much* (quanto custará). Essa pode ser uma maneira eficiente e barata de identificar os riscos e geri-los”. NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 17.

²⁵⁰“Em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO* publicou o guia *Internal Control - integrated framework (COSO-IC ou COSO I)*, com o objetivo de orientar as organizações quanto a princípios e melhores práticas de controle interno, em especial para assegurar a produção de relatórios financeiros confiáveis e prevenir fraudes. Nesse modelo, controle interno é definido como um “processo projetado e implementado pelos gestores para mitigar riscos e alcançar objetivos”. Por sua vez, risco é definido como “a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance dos objetivos” (COSO, 1992). Ou seja, para o COSO-IC, o controle interno é um processo que tem por objetivo mitigar riscos, com vistas ao alcance dos objetivos. O modelo do COSO-IC é representado por um cubo no qual as três faces visíveis representam: i) tipos de objetivos; ii) níveis da estrutura organizacional e iii) componentes”. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Modelos de referência de gestão corporativa de riscos*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2023.

²⁵¹ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 17.

²⁵² NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 18.

²⁵³ CASTRO, Marina Grimaldi de. O programa de *compliance* corporativo. In: DUTRA, Lincoln Zub (Org.). *Compliance no ordenamento jurídico brasileiro*. Curitiba: Juruá Editora, 2018, p. 161.

A etimologia do termo inglês *compliance* advém do verbo *to comply* que significa cumprir executar, obedecer, observar, satisfazer o que lhe foi imposto²⁵⁴. Para Cavalieri, o termo *compliance* pode ser traduzido como “conformidade, obediência, cumprimento, adequação”, ou seja, busca a observância às normas e regulamentos aplicáveis à determinada atividade, bem como adotem padrões éticos e morais para sua realização²⁵⁵.

O programa de *compliance* foi criado para atender a necessidade primordial de combate à corrupção e tem sua origem nos EUA. Escândalos no país mais poderoso da Terra nos anos de 1970 e 1980 foram determinantes para sua criação e para sua implantação no mundo²⁵⁶. Em 1977 foi editada a *FCPA - Foreign Corrupt Practices Act*, objetivando combater o suborno de funcionários públicos de outros países, nas relações estabelecidas com empresas norte-americanas²⁵⁷. Devido a “nacionalidade” da norma e por pressões estadunidenses, ela se tornou fonte de inspiração para tratados internacionais como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 1997²⁵⁸.

Anos antes, em 1991 a *US Sentencing Commission* publicou suas *Sentencing Guidelines for Organizations*, determinando, entre seus dispositivos que: (a) empresas que possuíssem programas de *compliance* efetivos poderiam ter suas multas mitigadas em processos criminais; (b) informava como deveria ser um programa efetivo, suas políticas e procedimentos, comunicação, monitoramento e execução. Mais tarde o Departamento de Justiça emitiu uma

²⁵⁴ CASTRO, Marina Grimaldi de. O programa de *compliance* corporativo. In: DUTRA, Lincoln Zub (Org.). *Compliance no ordenamento jurídico brasileiro*, p. 161.

²⁵⁵ CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. Governança e *compliance* como vetores de condução de uma nova administração pública. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.) *Aspectos controvertidos do compliance na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 86.

²⁵⁶ Três escândalos que foram cruciais para o desenvolvimento do programa de *compliance* nos EUA: “(1) *Watergate*: Escândalo político que culminou na renúncia do presidente Richard Nixon, do Partido Republicano, em 1974. Em 1972, integrantes do partido Republicano invadem escritórios dos democratas, no complexo de *Watergate*, com o objetivo de grampear o ambiente e obter informações confidenciais como chantagem política. 69 pessoas foram acusadas, sendo 48 delas, do alto escalão de Nixon, condenadas. (2) *Enron Corporation*: Empresa norte-americana da indústria de energia sediada em Houston, no estado do Texas. A distribuidora de gás natural e eletricidade, envolveu-se em um escândalo contábil que gerou dívidas de mais de 13 bilhões de dólares, onde seus executivos e contadores foram responsabilizados, encerrando suas atividades em 2001. (3) Arthur Andersen LLP: Foi considerada uma das gigantes firmas de consultoria e contabilidade junto com empresas como *PricewaterhouseCoopers, Deloitte Touche Tohmatsu, Ernst & Young, e KPMG*. Atualmente, a empresa atua sobre o nome de *Accenture* e voltou a vigorar como uma das referências em consultoria em tecnologia no mundo”. NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 19-20.

²⁵⁷ “*Kickback*: É uma forma de oferecer propina, onde uma comissão é paga para quem está sendo subornado em troca de serviços. É uma das táticas mais comuns de suborno nos ambientes governamentais e se diferencia das outras maneiras por haver conluio em sua prática”. NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 21.

²⁵⁸ DELLA VALLE, Martim. Por uma Escola Brasileira de *Compliance*. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thais (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*, p. 169.

série de determinações internas, orientando a promotoria a considerarem a existência ou não do programa para demandarem judicialmente contra uma empresa. Estas medidas, de certa forma, incentivaram (ou obrigaram) as empresas estabelecerem programa de *compliance* em suas estruturas, pois sua ausência “tornou-se um risco significativo”²⁵⁹.

No início da década de 2000, sob uma nova onda de escândalos corporativos, foi criada a *Sarbanes-Oxley Act*, com o objetivo de estabelecer regras mais estritas de governança e de auditoria contábil. Os promotores passaram a adotar acordos denominados *Deferred Prosecution Agreements (DPAs)* e *Non-Prosecution Agreements (NPAs)*²⁶⁰. Estes acordos representam intervenções diretas nas empresas, demonstrando o que: “os órgãos fiscalizadores entendem como melhores práticas e políticas efetivas de *compliance*, somando-se uns aos outros para criar um corpo de precedentes de boas-práticas”²⁶¹.

Ao longo dos anos, diversas outras iniciativas e legislações surgiram em todo o mundo. Entre elas destaca-se a *United Kingdom Bribery Act – UKBA*, criada em 2010 na Grã-Bretanha. Bastante rígida em comparação com as demais leis, incluindo penalidades para os agentes públicos, agências governamentais e a iniciativa privada, aplicando sanções tanto para o agente passivo quanto ao ativo do ato corrupto. Também possui dispositivo importante que penaliza empresas por terem programas de *compliance* falhos ou sem eficácia²⁶².

Em 2016, a França instituiu a *Loi Sapin II* (Lei n. 2016-1691), responsável por reestruturar e atualizar a legislação anticorrupção do país. Esta norma implantou os procedimentos de prevenções contra a corrupção nas organizações existentes em todas as esferas estatais, inclusive, as municipais. Criou a Agência Francesa Anticorrupção que começou a atuar em 2017, responsável pela aplicação da lei, objetivando proteger as instituições e organizações públicas de qualquer prática ilegal interna ou internacional²⁶³.

²⁵⁹ DELLA VALLE, Martim. Por uma Escola Brasileira de *Compliance*. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*, p. 169.

²⁶⁰ “Os Acordos de Não Acusação (NPAs) e os Acordos de Acusação Diferida (DPAs) fornecem aos reguladores ferramentas para chegar a acordos de liquidação com empresas que entram em conflito com a FCPA (e/ou outras leis federais) sem ter que indiciá-las. Os NPAs normalmente não resultam em nenhuma acusação contra a empresa e não exigem que a empresa admita responsabilidade. Por outro lado, as DPAs exigem que a empresa admita fatos suficientes para apoiar uma acusação. Tanto com os NPAs quanto com os DPAs, o DOJ/SEC concorda que, em troca do cumprimento de certas condições pela empresa, ela não prosseguirá com um processo ou ação de execução civil. Enquanto os DPAs são apresentados em tribunal federal com um documento de cobrança e estão sujeitos à aprovação judicial, os NPAs são simplesmente acordos por carta entre o DOJ e a entidade sujeita ao acordo”. Disponível em: <<https://www.dowjones.com/professional/risk/glossary/anti-bribery-corruption/npa-dpa/>>. Acesso em: 02 jan. 2024.

²⁶¹ DELLA VALLE, Martim. Por uma Escola Brasileira de *Compliance*. NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*, p. 170.

²⁶² NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 20.

²⁶³ NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*, p. 21.

Na Alemanha, a principal norma que trata sobre o tema tem vigência federal e denomina-se Diretiva do Governo Federal relativa à Prevenção da Corrupção. Ela lista uma série de medidas específicas a serem adotadas por todos os organismos federais contra a corrupção, definindo a responsabilidade pela identificação e análise de setores que possuem riscos de desenvolverem atos de corrupção e o responsável pelas ações de prevenção²⁶⁴.

A Coréia do Sul, publicou a Lei n. 14.831, que estabelece a prevenção da corrupção e a gestão da Comissão Anticorrupção e de Direitos Civis. Exige da administração pública esforços ativos para prevenir a corrupção e: “estabelecer uma cultura de ética social”²⁶⁵.

Já a Suécia criou legislação que detalha procedimentos administrativos de combate à corrupção, baseado no direito fundamental à boa administração pública (princípios como Estado de Direito, objetividade e proporcionalidade). Alcança todos os órgãos públicos de todos os níveis. Ela também editou Portaria sobre controle interno para que suas agências governamentais (cerca de setenta) a utilizem para promoção da boa governança²⁶⁶.

Instituições internacionais também são grandes fomentadoras de criação e aplicação de *compliance* no mundo. Dentre elas destacam-se o Banco Mundial²⁶⁷ e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE²⁶⁸.

²⁶⁴ OECD. *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/db62f5a7-p>>. Acesso em: 02 jan. 2024, p. 19.

²⁶⁵ OECD. *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/db62f5a7-p>>. Acesso em: 02 jan. 2024, p. 19.

²⁶⁶ OECD. *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/db62f5a7-p>>. Acesso em: 02 jan. 2024, p. 19.

²⁶⁷ Instituição financeira fundada em 1944 foi criada para financiar a reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial. Atualmente, “O Grupo Banco Mundial, uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, é a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento e atua como uma cooperativa de países, que disponibiliza seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para apoiar os esforços das nações em desenvolvimento para atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo. O objetivo principal é a redução da pobreza e das desigualdades. O Banco Mundial é parceiro do Brasil há mais de 60 anos, e já apoiou o Governo brasileiro, estados e municípios em mais de 430 financiamentos. Anualmente, são realizados novos financiamentos, em áreas como gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação, saúde e meio ambiente”. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Banco Mundial*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/enceja-2/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20758-banco-mundial>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

²⁶⁸ A OCDE é: “é uma organização internacional fundada em 1961, com sede em Paris (França), que trabalha para construir “políticas melhores para vidas melhores” e tem como objetivo a identificação e o estabelecimento de práticas e políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. [...] As atividades da OCDE contemplam diferentes áreas relacionadas às políticas públicas, como: política econômica, governança pública, trabalho, ciência e tecnologia, governança corporativa, educação, meio ambiente, comércio, agricultura, economia digital, investimento, entre outras. Essas atividades envolvem etapas como: 1. levantamentos estatísticos, elaboração de estudos e análises por parte do Secretariado da OCDE; 2. discussões sobre políticas públicas e intercâmbio de experiências nacionais; 3. estabelecimento de instrumentos legais e padrões internacionais (convenções, decisões, recomendações e declarações); e 4. avaliação de políticas públicas e compromissos nacionais, nos estudos de revisão por pares”. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Sobre a OCDE*. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/ocde/sobre-a-ocde-1/sobre-a-ocde>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

Para financiar qualquer projeto o Banco Mundial exige que o mutuário (ente público), cumpra suas diretrizes sobre prevenção e combate à fraude e à corrupção. Ou seja, é de responsabilidade do ente público a implementação do programa de acordo com termos do acordo do empréstimo: “inclusive a responsabilidade primária pela prevenção e combate à fraude e à corrupção”. Já a OCDE, através da iniciativa anticorrupção para a América Latina e o Caribe, juntamente com a OEA e seu grupo de trabalho sobre o suborno na região (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru), procura fortalecer implementação e aplicação de convenções internacionais e regionais anticorrupção na América Latina, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, a Convenção da ONU contra a Corrupção e a Convenção Antissuborno da OCDE²⁶⁹.

As práticas de corrupção se tornaram um fenômeno mundial com franca expansão a partir da metade do séc. XX. Preocupação de muitos países que acabaram legislando internamente sobre a forma de combatê-la. Externamente, além de construções normativas já citadas, a ONU conseguiu aprovar em 2003 a Convenção Internacional Contra a Corrupção (a Convenção de Mérida). Esta Convenção é norma de Direito Internacional Público e representa um compromisso dos Estados em promover medidas de prevenção contra à corrupção. Entre elas, estruturar programas de integridade, pois a corrupção é uma preocupação mundial: “é incontestável que os Estados estão enfrentando uma prática ilícita que sucessivamente foi se espalhando no campo local, regional, nacional, continental e internacional”²⁷⁰.

O Brasil adota as práticas da convenção anticorrupção da OCDE e da Convenção da ONU, através do Decreto n. 5.687/2006. Porém, as estruturas governamentais colaboram sensivelmente com a infecção da corrupção desde seu “descobrimento”. Os relatos atravessam os séculos, a começar pela época colonial: “o caso mais frequente era de funcionários públicos encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa que em vez de cumprirem suas funções, acabam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros[...]”. Logo após e mesmo com a proibição do tráfico de escravos, o Marquês de Olinda comprava escravos para utilizá-los em suas fazendas. Outra prática era a obtenção de

²⁶⁹ OECD. *Iniciativa Anticorrupção da OCDE para a América Latina e o Caribe*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecd-latinamericaanti-corruptionprogramme.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2024.

²⁷⁰ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Programas de Integridade Anticorrupção: Investigação dos Ilícitos de Direito Administrativo Sancionador da Improbidade que devem Receber Tratamento. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*. Rio de Janeiro: Lumes juris, 2021, p. 122.

contratos junto ao governo, como fez o Visconde de Mauá, recebendo licença para a exploração de cabo submarino e a transferiu a uma companhia inglesa a qual se tornou diretor²⁷¹.

O processo eleitoral brasileiro é outro aspecto relevante no desenvolvimento da corrupção brasileira. Primeiramente a participação política, representa, para muitos, uma forma rápida e fácil de enriquecimento. No Império (no que era possível escolher) e parte da República o voto era censitário, pois somente quem possuía certa renda poderia ser eleitor e teria que ter o dobro da renda estabelecida para poder concorrer. A maioria da população analfabeta não votava. A primeira República é marcada pelo “voto de cabresto”²⁷² ou o voto era vendido. Em 1930 há o rompimento institucional, com a Revolução orquestrada por denúncias de fraude eleitoral e pelas ações de movimentos populares²⁷³.

Em 1964, com golpe de Estado implementado pelas Forças Armadas e que durou até 1985 e que fora “vendido” como uma ação em defesa do Brasil e contra a corrupção - muito embora a censura e as instituições do Poder Judiciário e Legislativo estarem cerceadas e delimitadas em agir - somente com seu fim se pode ter a percepção do processo corruptivo instalado com dois casos exemplares: o caso CAPEMI e Coroa-Brastel²⁷⁴.

Após o advento da Constituição de 1988 e de suas reformas buscando implementar a versão pública da administração corporativa privada, o Brasil começou a implantar, mesmo que timidamente, práticas de controle interno e combate à corrupção baseadas nos princípios insculpidos no art. 37 da CF. Criou-se legislações de abrangência federal, estadual e municipal; poderes constituídos elaboraram normatizações internas; órgãos de controle editaram vários

²⁷¹ BIASON, Rita de Cássia. A corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados. Brasília. *Revista da CGU*, v. 11, n. 19, jul. 2019, p. 76. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44240>>. Acesso em: 3 jan. 2024.

²⁷² O “voto de cabresto” foi a marca da 1ª República. O proprietário de latifúndio apelidado de “coronel” impunha coercitivamente o voto desejado aos seus empregados, agregados e dependentes. BIASON, Rita de Cássia. *A corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados*, p. 77.

²⁷³ BIASON, Rita de Cássia. *A corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados*, p. 77-78.

²⁷⁴ CAPEMI: Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios, fundado e dirigido por militares, que era responsável pela previdência privada. Esse grupo, presidido pelo gen. Ademar Aragão, resolveu diversificar as operações para ampliar o suporte financeiro da empresa. Uma das inovações foi a participação em um consórcio de empresas na concorrência para o desmatamento da área submersa da usina hidroelétrica de Tucuruí (empresa estatal). Vencida a licitação pública em 1980, ela deveria, ao longo de 3 anos, concluir a obra de retirada e de comercialização da madeira. O contrato não foi cumprido e o dinheiro dos pensionistas da Capemi fora desviado para a caixinha do ministro-chefe do Sistema Nacional de Informações (SNI), general Otávio Medeiros que desejava candidatar-se à presidência do país. Coroa-Brastel: Em 1980 o proprietário da Coroa-Brastel, Assis Paim, foi induzido pelos ministros da economia Delfim Netto, da fazenda Ernane Galvêas e pelo presidente do Banco Central, Carlos Langoni, a conceder à Corretora de Valores Laureano um empréstimo de 180 milhões de cruzeiros. O proprietário da Corretora de Valores Laureano era amigo do filho do chefe do SNI, Golbery do Couto e Silva. Interessado em agradar o governo militar, Paim concedeu o empréstimo, mas após um ano o pagamento não havia sido realizado. Estando a dívida acumulada em 300 milhões de cruzeiros e com o envolvimento de ministros e do presidente do Banco Central, a solução encontrada foi a compra, por Paim, da Corretora de Valores Laureano com o apoio do governo. Obviamente a corretora não conseguiu saldar suas dívidas e muito menos resguardar o “prestígio” dos envolvidos. BIASON, Rita de Cássia. *A corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados*, p. 78.

materiais orientativos; e as autarquias, fundações e empresas públicas elaboraram suas políticas de integridade.

Em 2013, surgiu o grande marco da legislação anticorrupção no Brasil. Trata-se da Lei 12.846/13, denominada “Lei Anticorrupção”. Ela dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional e estrangeira. Com 10 anos de existência ela representa uma mudança substancial na forma de responsabilização de pessoas jurídicas por condutas ilícitas (tornou-a objetiva), bem como prevê sanções pecuniárias aos infratores, com multas que podem chegar a 20% do faturamento bruto da pessoa jurídica ou a 60 milhões de reais²⁷⁵.

Apesar de seu forte caráter inibitório, a Lei Anticorrupção não traz obrigatoriedade para as empresas privadas implementarem programas de *compliance* empresarial. Ele serve apenas como elemento que compõe a dosimetria das penas administrativas e de natureza civil especificadas na norma²⁷⁶.

Por ser uma lei com alcance nacional ela deve ser aplicada por todos os entes federativos, nos seus respectivos poderes, órgão e instituições, precisando ser regulamentada de acordo com seus dispositivos, mas que também devem ser adaptados à realidade de cada local, afirmando uma repercussão direta e mensurável de seu alcance aos objetivos propostos²⁷⁷.

A União regulamentou os dispositivos da Lei Anticorrupção primeiramente em 2015 através do Decreto n. 8.420/2015, que vigorou até 2022, com sua substituição pelo Decreto n. 11.129/2022. Este Decreto trata da investigação preliminar; do PAR – Processo Administrativo de Responsabilização; discrimina as sanções administrativas e encaminhamentos judiciais; do ato administrativo negocial denominado Acordo de Leniência, que deverá conter entre suas disposições cláusula de adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, a ser acompanhado pela Controladoria Geral da União.

O programa é regulamentado pelos artigos 56 e 57 do referido Decreto. O primeiro dispositivo conceitua-o como:

²⁷⁵ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís. O Tratamento Jurídico do *Compliance* na Legislação Anticorrupção. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*. Rio de Janeiro: Lumes juris, 2021, p. 68.

²⁷⁶ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís. O Tratamento Jurídico do *Compliance* na Legislação Anticorrupção. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*, p. 71.

²⁷⁷ NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís. O Tratamento Jurídico do *Compliance* na Legislação Anticorrupção. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*, p. 72.

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional²⁷⁸.

O programa de integridade aqui referido é um programa de *compliance* específico para prevenir, detectar e remediar os atos lesivos previstos na lei 12.846/2013: “que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público”²⁷⁹.

Já o art. 57 traça os parâmetros para avaliação do programa existente na empresa, entre os quais destacam-se: compromisso da alta direção da pessoa jurídica, inclusive com alocação de recursos financeiros; padrões de condutas, código de ética, políticas e procedimentos aplicáveis a todos e, quando necessário, à terceiros; treinamento e comunicação; gestão de riscos; registros contábeis fidedignos; controles internos ativos; procedimentos específicos para prevenir ilegalidades em relação estabelecida com o poder público; independência da instância interna do programa de integridade; a existência de canais de denúncias; medidas disciplinares para a violação do programa; procedimentos que assegurem a interrupção da irregularidade detectada. Enfim, o programa de integridade não pode ser um “faz-de-conta”, precisa realmente estar ativo, estruturado e inserido em todas as atividades da empresa²⁸⁰.

O Estado do Rio Grande do Sul através da Lei n. 15.228/2018, regulamentou a Lei Anticorrupção em seu âmbito e, diferentemente da regulamentação da União e de maneira salutar, exige, em seu art. 37, a existência de programa de integridade às empresas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada com a Administração Estadual. Através do Decreto n. 55.631/2020²⁸¹ e suas alterações posteriores, a obrigação é

²⁷⁸ BRASIL. *Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022*. Regulamenta a Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70>. Acesso em: 31 dez. 2023.

²⁷⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Programa de integridade: diretrizes para Empresas Privadas*. 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: 31 dez. 2023.

²⁸⁰ BRASIL. *Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022*. Regulamenta a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm>. Acesso em: 8 jan. 2024.

²⁸¹ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n. 55.631, de 9 de dezembro de 2020*. Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública estadual e a exigência de programa de integridade, de que trata a Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=405658>>. Acesso em: 12 jan. 2024.

estabelecida em relação ao valor do contrato. É de 3,3 milhões para contratos de obras e serviços de engenharia e de 1,43 milhões para compras e serviços. Diminuiu-se, porém, as exigências a serem cumpridas pelo programa de integridade das micro e pequenas empresas.

Há, assim, uma mudança objetiva em relação a fundamentação para implantação de programas de *compliance*, passando de uma escolha da empresa para uma obrigação. A empresa deve alcançar um certo patamar de exigências estabelecidas na legislação para poderem se relacionar economicamente com o poder público gaúcho, ao ponto de ser a Administração Pública uma espécie de órgão aferidor/julgador do programa na iniciativa privada, através do Sistema de Controle de Programa de Integridade, implementado e gerido pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado.

A Lei 13.303/2016 criou o Estatuto Jurídico da Empresa Pública e da Sociedade de Economia Mista, nos três âmbitos federativos. Em seu art. 9º dispõe que tais pessoas jurídicas deverão adotar regras estruturais, práticas de gestão de riscos e controle interno; estabelecer órgão interno responsável para auferir o cumprimento de obrigações e de gestão de riscos e a implantação de auditoria interna. Deverá elaborar código de conduta e integridade contendo princípios, valores e missão das empresas e sociedades; orientação sobre prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; criar ou determinar as instâncias internas pela aplicação e atualização do código; disponibilizar canais de denúncias internos e externos. Prevê as sanções a serem aplicadas e treinamento periódico sobre o tema aos empregados e administradores²⁸².

Outras legislações pressionaram para o desenvolvimento dos programas de *compliance*: (a) a Lei n. 8.429/1992 – Lei da Improbidade Administrativa – além de evitar possíveis sanções ao ser responsabilizado pelos atos enumerados em seus artigos 9º, 10 e 11 com as medidas preventivas concernentes ao programa, como também, o Ministério Público poderá exigir sua implementação pela pessoa jurídica do programa para firmar acordo de não persecução civil (art. 17-B, §6º); (b) a Lei de licitações e contratos administrativos – Lei n. 14.133/2021 – tenta de forma detalhada evitar atos de corrupção e fraudes na contratação de obras e serviços da iniciativa privada e trata expressamente do programa de integridade como fator de desempate entre duas ou mais propostas (art. 60, IV) e como exigência de reabilitação do licitante ou contratado para as sanções previstas de: declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contratado ou se

²⁸² CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Desafios dos Programas de *Compliance*. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thais (Coord.). *Estudos sobre a legislação anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2021, p. 13.

praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Anticorrupção (art. 163, p. único); c) Lei n. 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados – muito embora não especifique a implantação de programa de integridade em seus dispositivos, mas não há dúvidas que a governança de dados, pelas instituições públicas e pela iniciativa privada, é de extrema valia para evitar a responsabilização dos agentes responsáveis pela manipulação e guarda de dados pessoais, inclusive para se coadunar com a seção II, do capítulo VII que trata das boas práticas e da governança.

Além destas legislações primárias há uma variedade enorme de regulações correlatas infralegais como resoluções, decretos regulamentares, exposição de motivos, portarias e instruções normativas expedidas por diversos órgãos de todos os entes federados sobre programas de integridade. Entre eles, o Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído pela Exposição de Motivos n. 37/2000 cuja finalidade é clarear as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal e aperfeiçoar os padrões éticos de toda a administração pelo exemplo dado pelas autoridades superiores.

O órgão responsável pela disseminação, orientação, implantação dos programas de integridade na estrutura federal é a Controladoria-Geral da União – CGU. Seu programa próprio de integridade surgiu em 2016, com a edição da Portaria n. 750, consistindo em um: “conjunto de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”²⁸³.

Para a CGU o programa de integridade é uma ferramenta de governança objetivando assegurar que todos seus integrantes atuem de acordo com: “valores, princípios éticos e padrões para cumprimento de sua missão, dentro dos limites da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa”, estruturando-se conforme o Decreto n. 9.203/2017 a partir de: “comprometimento e apoio da Alta Administração; existência de unidade responsável pela implementação do programa; gestão de riscos associados ao tema integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do Programa”²⁸⁴.

Em 2023, através da Portaria Normativa CGU n. 61/2023, foi instituído o Núcleo de Gestão da Integridade – NGI, responsável pela estruturação, execução, monitoramento e avaliação do programa de integridade. Ele é integrado pelos seguintes membros: Secretário-

²⁸³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Programa de Integridade da CGU*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>>. Acesso em: 13 jan. 2024.

²⁸⁴BRASIL. *Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 13 jan. 2024.

Executivo Adjunto da CGU, Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Processos e Riscos, Presidente da Comissão de Ética da CGU, representantes da Ouvidoria-Geral da União, da Corregedoria-Geral da União e da Assessoria Especial de Comunicação Social.

A partir de 2018, a CGU adotou a estratégia de instituir planos de integridade para operacionalizar o programa de integridade. Nestes planos constam as ações a serem realizadas por certo período, resultantes de um sistema de gerenciamento de processos e riscos do NGI com os demais órgãos da Controladoria. A atual edição do plano de integridade da CGU – de 2023 a 2025 – estabelecida pela Portaria Normativa CGU n. 93/2023, objetiva efetivar um: “ecossistema de instâncias e funções voltados para o enfrentamento da corrupção, ilícitos, irregularidades e desvios éticos e de conduta, bem como ações para fomentar a transparência pública e disseminar práticas e comportamentos íntegros”.

Por fim, com o objetivo de integrar as ações, a Presidência da República através do Decreto n. 11.529/2023, instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal – SITAI e a política de transparência e acesso à informação da Administração Pública Federal. A CGU é seu organismo central e composto pelas demais unidades de integridade dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. Seus objetivos são coordenar, articular e estabelecer padrões para as atividades relativas à integridade, à transparência e ao acesso à informação e aumentar a simetria de informações e dados nas relações entre a administração pública e a sociedade. Dentre as atividades a serem realizadas pela CGU e pelos demais integrantes do SITAI sua atuação será complementar e integrada aos demais sistemas, de forma a evitar a sobreposição de esforços, racionalizar os custos e melhorar o desempenho e a qualidade dos resultados.

Após analisar estas regras normativas envolvendo o tema, percebe-se a existência de uma certa imprecisão conceitual entre *compliance* e integridade. Longe das discussões doutrinárias a respeito desta questão, *compliance* é a denominação para cumprimento de leis, normas e regulamentos. Ele é utilizado como sinônimo de programa de integridade, muito embora se entenda que, integridade perpassa os demais instrumentos de governança: gestão de riscos, controles internos e *compliance/conformidade*²⁸⁵.

Mas se é integridade um programa de *compliance* específico, como conceituar integridade de forma abrangente? Segundo Rodrigo Miranda, integridade “refere-se aos valores e princípios pessoais que regem o comportamento do servidor”. Um servidor íntegro não se

²⁸⁵ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. *Implementando a gestão de riscos no setor público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 35.

corrompe, mas um não íntegro pode seguir as normas e as leis, mais para se proteger do que embasado em valores éticos²⁸⁶.

Verificou-se até aqui que os programas de *compliance* se originaram da necessidade de combater a corrupção, primeiramente na iniciativa privada e após na administração pública. Percebeu-se, também, que não será por falta de instrumentos normativos em todos os países – especialmente europeus e americanos – e inclusive no Brasil, que não se terá programas bem estruturados, seja para aplicar uma governança de mitigação de riscos, seja para poder se relacionar economicamente com as instituições estatais.

Por outro lado, contemporaneamente ainda perdura a ideia “cultural” de que o povo brasileiro é cordial, atrasado, passional e corrupto por natureza – ou por “cultura naturalizada”, onde se faz acreditar que o patrimonialismo é uma questão nacional. Por ser uma construção de qualquer sociedade capitalista moderna, o patrimonialismo não é uma singularidade brasileira. A confusão entre o público e privado é, em todo o lugar, sem exceção, a forma usual de apropriação do Estado e acumulação de riquezas de apenas alguns²⁸⁷.

Não se pode olvidar que o Brasil possui no campo político e estatal sérios problemas com aspectos de corrupção²⁸⁸, mas é preciso ter cuidado com o moralismo exacerbado e éticos de plantão, prontos para “criminalizar” o Estado e a política. Existe no Brasil uma elite historicamente e permanentemente escravocrata e antipopular que ainda pretende criminalizar o voto e a participação popular. É uma prática já utilizada no Brasil para legitimar golpes ou tentativas de golpes pelas elites antipopulares, com a seguinte narrativa: um povo corrupto elege governantes corruptos e que vão tomar conta de um Estado patrimonialista e corrupto²⁸⁹.

²⁸⁶ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. *Implementando a gestão de riscos no setor público*, p. 34.

²⁸⁷ JESSÉ SOUZA. *Como o racismo criou o Brasil*. Recurso Digital. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021, p. 163.

²⁸⁸ Hodiernamente as condutas típicas que fazem parte do gênero “corrupção são: advocacia administrativa, crimes da Lei de Licitações, corrupção eleitoral, concussão, inserção de dos falsos em sistemas de informação, condescendência criminosa, crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores, improbidade administrativa, prevaricação, violação de sigilo funcional, corrupção ativa, corrupção passiva, facilitação de contrabando ou descaminho, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, peculato, modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação, corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de combate à fraude e corrupção*: aplicável a Órgãos Públicos e Entidades da Administração Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2024.

²⁸⁹ SOUZA, Jessé. *Como o racismo criou o Brasil*, p. 165-166.

Não há dúvidas que a corrupção é uma pandemia. Sim, ela atinge, mais ou menos, todos os organismos públicos²⁹⁰ e privados²⁹¹ de todo o planeta. As sequelas podem ser pequenas ou grandes, provisórias ou permanentes, depende das aplicações de “vacinas imunizantes” que a sociedade, através do Estado, implementa. Também perpassa aspectos sociológicos, antropológicos, culturais e educacionais de como ela é produzida. Certo, porém, que não pode ser compreendida e nem combatida se houver preconceitos em relação aos agentes da corrupção, pois não existe de um lado a classe dos empreendedores, da liberdade e do progresso e do outro um Estado corrupto, conivente e retrógrado²⁹².

Por fim na atividade pública do Brasil registrou-se um atraso na concepção de programas, pois há necessidade de, antes de sua implantação, a adoção da gestão pública gerencial, pois, sem ela, não há como falar em efetivação do direito fundamental à boa administração e qualquer possibilidade de se instalar o programa de *compliance*, realidade distante especialmente para a grande maioria dos municípios brasileiros.

4.2 A construção do programa de compliance municipal

Compreendido o atual cenário federalista do Brasil, com a autonomia municipal assegurada através das suas competências constitucionais e sua importância para a construção

²⁹⁰ Ranquear casos de corrupção é difícil, pois os exemplos são extremamente variados e realizados em diversas partes do mundo com cultura e legislação distintas, mas registra-se aqui exemplos do que pode ser considerado atos de corrupção em qualquer lugar: 1. A fortuna do ex-presidente ucraniano Viktor Yanukovich (2010-2014): declarava receber cerca de 5 mil dólares, sua propriedade de 137 hectares contava com um zoológico particular, um campo de golfe, um spa e mais de 2 bilhões de dólares em móveis e decoração; 2. Petrobras (2014): oriunda de uma operação do Ministério Público denominada “Lava-Jato” apurou irregularidades como propinas, subornos, desvio de dinheiro que chegam a quantia de 6,2 bilhões de reais e várias demissões no setor (atualmente sofre revezes judiciais em instâncias superiores por má condução de seus responsáveis); 3. Os desvios do ex-presidente panamenho Ricardo Martinelli (2009-2014): acusado de se apropriar de mais de 100 milhões de dólares dos cofres públicos, através de abuso de informação comercial privilegiada, suborno, apropriação indevida, entre outros; 4. A superfaturação do ex-presidente tunisiano Zine Al-Abidine Ben Ali (1989-2011): estima-se que ele e seus aliados controlavam cerca de 20% dos lucros empresariais tunisianos, gerando a eles, nos últimos 7 anos de seu governo, um valor entre 1 e 2,6 bilhões de dólares no período; 5. O estado de Delaware nos Estados Unidos: devido aos baixos impostos, leis que abarcam o sigilo de registros e sem necessidade de informar dados sobre as empresas, o estado tornou-se um paraíso fiscal para empresários e contrabandistas do país inteiro (existem mais corporações do que pessoas neste estado). LAMMERHIRT, Laura. *9 casos de corrupção no mundo*. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/9-casos-de-corrupcao-no-mundo/>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

²⁹¹ São vários e quase diários fraudes contábeis no Brasil e no mundo. Para exemplificar seguem os 5 maiores escândalos contábeis da história recente: 1. WorldCom – Estados Unidos, valor: US\$ 180 bilhões e o encerramento de mais de 3 mil postos de trabalho; 2. Enron Corporation – Estados Unidos, valor: US\$ 74 bilhões, levando junto a empresa de auditoria Arthur Andersen, sua cúmplice; 3. Waste Management – Estados Unidos, valor: US\$ 457 milhões fixados através de acordo com os acionistas; 4. OGX Petróleo – Brasil, valor: US\$ 45 milhões de dívidas com credores e R\$ 871 milhões em multas; e 5. Petrobrás – Brasil, valor: US\$ 853,2 milhões, valor fixado em acordo. REDE JORNAL CONTÁBIL. *5 maiores escândalos contábeis da história recente*. Disponível em: <<https://www.jornalcontabil.com.br/5-maiores-escandalos-contabeis-da-historia-recente/>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

²⁹² SOUZA, Jessé. *Como o racismo criou o Brasil*, p. 167-168.

de uma verdadeira cidadania. A busca de efetivação do direito fundamental à boa administração como objetivo finalístico do Estado como provedor de políticas públicas. O desenvolvimento do programa de *compliance* na atividade privada e a natural implantação na Administração Pública, especialmente após a reforma gerencial porque passou o Estado brasileiro. Falta, finalmente, conjugar o programa de *compliance* nos municípios brasileiros.

É necessário buscar metodologias que asseverem uma administração séria, eficiente e eficaz capaz de fazer frente a complexidade atual da gestão municipal. O programa de *compliance* deve ser implementado de acordo com a realidade de cada município, buscando assegurar aos seus cidadãos o exercício pleno do direito fundamental à boa administração. O programa de *compliance* não pode ser criado genericamente para atender São Paulo e Tucunduva. Por outro lado, é possível estabelecer *standard* mínimo para seu conteúdo, legislações, metodologia de aplicação e recomendações fáticas.

A moderna gestão municipal deverá estruturar as seguintes dimensões em sua estrutura: (a) aspectos legais e normativos, buscando assegurar a regulamentação e aderência dos municípios às normas que “regulamentam acesso à informação, proteção do denunciante, dados abertos, proteção de dados pessoais e defesa de interesses”; (b) plataformas, com a implementação de portais eletrônicos, ferramentas e mecanismos que propiciem acesso à informação e a dados abertos, denúncias de casos de corrupção e manifestações livres e anônimas; (c) transparência executiva e governança, para promover a perspicuidade das atividades, dando publicidade e real importância para mecanismos como: “código de ética, organograma, instrumentos de planejamento, relatórios de auditoria, entre outros documentos que viabilizam a governança da administração pública municipal”; (d) transparência financeira e orçamentária, possibilitando mensuração sobre questões administrativas financeiras e orçamentárias, baseando-se na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação municipal; e (e) participação social e engajamento, buscando aproximar a Administração da população, fortalecendo a interação, o debate e o interesse público pelas coisas da comunidade²⁹³.

²⁹³ O trabalho desenvolvido pela Transparência Internacional foi a base de construção destas subseções, de acordo com sua publicação: Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/recomendacoes-para-prefeituras/>. Acesso em: 1 fev. 2024.

4.2.1 Aspectos legais e normativos de confluência com o *compliance*

Os aspectos legais e normativos, para serem devidamente atendidos pela municipalidade, devem se dar através de normas e regulamentações que permitam desenvolver o *compliance*. A primeira delas, sem dúvida é a Lei n. 12.846/2013, a denominada “Lei Anticorrupção”. Sua regulamentação pelos municípios é um dever, sem a qual não permitirá a efetividade da integridade pública.

Muito embora incomparável com outros espaços municipais devido seu tamanho e complexidade, serve como modelo importante para todos, a regulamentação do Município de São Paulo da Lei Anticorrupção. O Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) de São Paulo é completo e pode ser paradigma para os demais municípios brasileiros²⁹⁴.

Infelizmente a maioria dos municípios não regulamentaram a norma. Segundo o Banco Mundial e o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), 60% dos municípios não implementaram a Lei Anticorrupção, como também apresentam dificuldades em combater fraudes em licitações, nepotismo, acompanhar políticas públicas e reduzida participação da sociedade. De acordo com este levantamento o problema se concentra nas Unidades Centrais de Controle Interno, por falta de estruturação ou por implementação inadequada²⁹⁵.

A segunda regulamentação municipal importante para o programa de *compliance* é a da Lei de Acesso à Informação - LAI²⁹⁶. Fora algumas nuances locais, esta Lei deverá dispor sobre: sua abrangência nos poderes Legislativo e Executivo e nas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam subvenção pública. As diretrizes do que será publicizado ou não, o fomento a transparência e o controle social. Deverá conceituar seus elementos como: dados processados, dados abertos, formato aberto, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento de informação, disponibilidade, autenticidade, integridade, primariedade,

²⁹⁴ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto n. 55.107*, de 13 de maio de 2014. Regulamenta no âmbito do Poder Executivo, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55107-de-13-de-maio-de-2014>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

²⁹⁵ Este estudo apontou que: “cerca de 25% dos municípios do país não apresentam UCCI estruturadas; dos que apresentam algum nível de estruturação, 83% contam com equipes com quantidade de funcionários(as) inferior a cinco pessoas, o que inviabiliza a atividade de Controle Interno em sua totalidade. Apenas 20,6% dos municípios brasileiros contam com regulamentação de conflito de interesses”. BANCO MUNDIAL. *Novo estudo do Banco Mundial e Conaci avalia capacidade de os municípios promoverem transparência e combate à corrupção*. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2023/06/20/brazil-world-bank-study-governance-internal-control-cities>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

²⁹⁶ BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 fev. 2024.

informação atualizada e documento preparatório. A forma de acesso à informação e da sua divulgação. Discorrer sobre transparência passiva, classificação das informações diante do grau e dos prazos de sigilo e sobre os procedimentos para classificação, desclassificação e reavaliação da informação. Disciplinar as informações pessoais, as condutas que ensejam responsabilidade e as respectivas sanções e as competências das autoridades²⁹⁷.

Outra norma a ser reproduzida no espaço municipal é a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD. Proteger a privacidade e os dados pessoais dos cidadãos é também de responsabilidade municipal. Os dados a serem protegidos podem ser digitais ou não, de pessoas físicas ou jurídicas. Estas obrigações demandam adequações internas sobre definições, informações e divulgações que perpassam todas as instâncias da governança local²⁹⁸.

O Município de São Paulo, regulamentou a LGPD através de Decreto²⁹⁹. Entre seus dispositivos soa importante anotar a utilização do princípio da necessidade para se identificar a demanda da coleta de dados da pessoa. Ela deve se dar de maneira restritiva, sempre limitada ao seu propósito. O servidor deve tratar os dados com transparência e lealdade, permanecendo com eles somente o tempo necessário. Deve ainda garantir os direitos dos titulares informando a destinação de seus dados e, sempre que possível utilizar-se da pseudonimização ou anonimização. O consentimento para uso dos dados deve ser explícito, livre e inequívoco. Estabelecer uma cultura de proteção de dados através de treinamento e comunicação permanente. O servidor deve responder imediatamente a incidentes de segurança e monitorar se as regras e procedimentos estão sendo observados no tratamento de dados pessoais³⁰⁰.

Outras três normatizações são de extrema importância para o *compliance* municipal: (a) regulamentação e definição dos casos de conflitos de interesse, ou seja, quando existe incompatibilidade entre interesse público ou privado, cujo lapso temporal normatizado é

²⁹⁷ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Regulamentação da LAI nos Municípios*. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3065/1/REG_LAI_M%C3%B3dulo_2%20final.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

²⁹⁸ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 6.

²⁹⁹ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto n. 59.767*, de 15 de setembro de 2020. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - no âmbito da Administração Municipal direta e indireta. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59767-de-15-de-setembro-de-2020>>. Acesso em: 1 fev. 2024.

³⁰⁰ CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Cartilha de boas práticas de proteção de dados e privacidade*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/cartilhaboaspraticas2_publicacao_16_02_2021.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

durante e após o exercício da função pública³⁰¹; (b) estabelecer a política de dados abertos³⁰² e/ou plano de dados, operacionalizando: “as diretrizes, procedimentos e orientações para a administração pública municipal adotar e difundir o uso e disponibilização de dados em formato aberto”³⁰³; e (c) normatizar a proteção de denunciante de possíveis irregularidades, garantindo o anonimato, através dos procedimentos de coleta da denúncia, detalhando as medidas de proteção³⁰⁴.

4.2.2 Plataformas de transparência e comunicação

O espaço mais importante para divulgação das atividades e informações da administração é o chamado “Portal da Transparência”. Ele deve ser destacado na página do Município na internet. De fácil acesso, com informações concisas, claras, em linguagem acessível, painéis, *dashboards*, gráficos, infográficos e com ferramentas de acessibilidade (intérprete de libras e audiodescrição por exemplo). É importante disponibilizar tutoriais, manuais e canais para dúvidas para dar suporte aos cidadãos e interessados³⁰⁵.

Outro canal a ser disponibilizado eletronicamente no site é o e-SIC. Este acesso deve permitir solicitar informações específicas. Além do protocolo deverá admitir o acompanhamento do pedido, fornecer o número do pedido e peticionar recursos. Este sistema está previsto na LAI. Por outro lado, deve ser disponibilizado atendimento presencial, com

³⁰¹ A norma federal paradigmática é a Lei n. 12.813/2013 que: “Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024.

³⁰² “São dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura. (Fonte: *Open Knowledge*)”. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs)*. Brasília, julho de 2020, p. 5. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2024.

³⁰³ Para reger dados abertos são úteis o Decreto n. 10.160/2019, que: “Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024. Também do Decreto n. 8.777/2016, que “Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024.

³⁰⁴ A Seção III da Portaria CGU n. 581/2021 trata da proteção do denunciante, das garantias e proteções, do compartilhamento e do consentimento, do procedimento de pseudonimização e das denúncias de retaliação, serve como modelo para a elaboração da norma municipal sobre o tema. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/legislacao/arquivos/portarias/portaria-no-581-consolidada-v2.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

³⁰⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 7.

divulgação do local e horário. Os solicitantes devem preencher formulário para que nenhum dado importante, necessário para a prestação da informação esteja faltando³⁰⁶.

O Município deve disponibilizar dados em formato aberto. Esta prática permite um sistema ganha-ganha: onde a população possui acessos de forma rápida e transparente e o município não necessita determinar agentes públicos para realizarem pesquisas e formularem respostas. Dados como receitas, despesas, salários de servidores, verbas indenizatórias, vantagens, benefícios, doações, transferências intergovernamentais, incentivos fiscais, licitações e contratos, obras, patrimônio, emendas parlamentares, bem como sua atuação na prestação de serviços e efetivação de políticas nas áreas de sua competência constitucional³⁰⁷.

Antigamente, para dar publicidade oficial de suas normas e demais atos, os municípios que contavam com imprensa escrita, contratavam-na para realizar a divulgação. Municípios menores utilizam-se do átrio da sede de governo, ou seja, colocavam, por certo período, a norma ou o documento em um mural de publicações. Somente municípios muito grandes acabavam tendo sua gráfica para editar seu Diário Oficial. Hoje todos os municípios devem ter o Diário Oficial Eletrônico para dar publicidade: “às leis e normas municipais, editais, licitações e contratos, informações sobre funcionalismo e demais assuntos oficiais”. Deve, também, estar inserido na plataforma digital do Município³⁰⁸.

4.2.3 Viabilizando o compliance na Governança Municipal

É preciso criar e dar real importância a mecanismos que permitam viabilizar a governança da Administração Pública. Ela deve ser organizada, onde cada um saiba desempenhar suas atribuições sem que ocorra sobreposições de atividades, ou pior, tenham lacunas que impeçam o desenvolver das competências municipais.

Um ponto nevrálgico é a estrutura organizacional do Município. É preciso elaborar documento único contendo toda estrutura administrativa, seus departamentos, seções, permitindo compreender as vinculações, funções e responsabilidades, através de um organograma de cargos e funções. Cada órgão deve ter suas competências específicas bem

³⁰⁶ INSTITUTO GOVERNO ABERTO; INSTITUTO CENTRO DE VIDA. *Por dentro do Sistema Eletrônico de Informação ao cidadão (E-SIC): um guia para gestores públicos*. Disponível em: <<https://institutogovernoaberto.files.wordpress.com/2020/04/guia-gestores-atualizado.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2024.

³⁰⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 7.

³⁰⁸ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 8.

definidas, evitando sobreposições. Aqui também cabem ações de comunicação e transparência como: a disponibilização para o munícipe de e-mails, telefones, aplicativos funcionais; divulgar os currículos dos integrantes da alta administração; e a agenda de compromissos do Prefeito e Secretários, atualizada diariamente, detalhando local, horário e conteúdo³⁰⁹.

O Plano Plurianual de Investimentos (PPA) deve deixar de ser uma peça de ficção de boas intenções. Precisa ser construído de forma realística de acordo com a capacidade de investimentos do Município, bem como deve ter seu plano de execução detalhadamente publicado. Entrelaçado a ele, deve se construir um planejamento estratégico com suas etapas: diagnóstico, planejamento, acompanhamento, controle de metas e padronização de processos. Acompanha o Plano de Governo capaz de estabelecer o conjunto de princípios de integridade, capacidade de resposta, prestação de contas, responsabilidade e transparência, tratando da organização, gestão de riscos, políticas públicas e governança multinível³¹⁰.

4.2.4 Prestação de contas

A prestação de contas é essencial para ocorrer o controle social sobre as atividades públicas. De nada adianta possuir canais efetivos de denúncias, se o cidadão não possui informações fidedignas da Administração. Portanto, entre outras informações, não podem faltar: (a) divulgação dos salários de servidores efetivos e comissionados, mensalmente e de forma nominal, contendo o vínculo, situação, lotação, especialidade/cargo; (b) informar os gastos mensais com verbas indenizatórias (diárias, auxílios, viagens, abonos) e vantagens, bem como benefícios percebidos por terceiros; (c) doações recebidas pelo município; (d) receitas e despesas do município, através de demonstrativos financeiros e orçamentos específicos; (e) informações mensais e integrais sobre contratos firmados e sobre processos licitatórios; (f) divulgar integralmente as parcerias celebradas sob a Lei n. 13.019/2014 – Organizações da Sociedade Civil; (g) divulgação dos valores recebidos pela transferência intergovernamentais voluntárias e obrigatórias realizadas pelos demais entes federativos; (h) divulgação anual do patrimônio público, contendo sua localização, dimensões e uso atual; (i) os incentivos fiscais concedidos informando o setor beneficiado, a vigência e os valores, em caso de renúncia de receita; (j) emendas parlamentares financiam projetos e políticas públicas, portanto sua

³⁰⁹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 10-12.

³¹⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 12.

divulgação é necessária; (k) Relatório de Gestão Fiscal, por imposição da LRF deve ser disponibilizado em versão completa e simplificada, com periodicidade quadrimestral; (l) Anualmente, o Município deverá tornar público informações sobre a dívida pública³¹¹.

Dois portais são extremamente importantes para que o programa de *compliance* possa auferir se as relações com o privado estão dentro dos parâmetros estabelecidos. O primeiro é para realização de compras públicas. Este portal deve centralizar a realização dos processos de aquisição de bens e materiais e a contratação de serviços pelo Executivo. Ele deve possuir sistema de registro de preço, cadastro de fornecedores e de fornecedores penalizados e impedidos de contratar e orientações de fácil compreensão para a população. O outro portal deve ser único para o acompanhamento de obras públicas. Aqui as obras devem ser descritas fisicamente, bem como os valores orçamentários destinados para ela. Com atualização mensal (a) a execução orçamentária deve ser demonstrada com valores empenhados, pagos e liquidados, os valores pagos em cada medição e os valores que ainda serão medidos e relatório de medição; (b) a divulgação da execução física deve conter: a localização da obra, imagens, nome dos representantes e a forma contratual, data de início e fim da obra, etapas atrasadas, percentual de execução de cada etapa e contagem de dias da vigência do contrato³¹².

4.2.5 Participação social e engajamento

A participação social na administração pública permite a elaboração de políticas públicas mais legítimas e democráticas, construindo uma relação dialógica, tornando o município um receptáculo dos anseios das comunidades que o integram.

Várias são as instâncias e mecanismos de participação. As instâncias são as audiências públicas, os conselhos municipais, o conselho de transparência e combate à corrupção, a discussão do orçamento municipal, educação política para a participação de crianças e jovens e incentivos a maior participação de mulheres, pessoas negras, povos indígenas, comunidades tradicionais, LGBTQIA+ e pessoas com deficiência³¹³.

As audiências públicas são instâncias para tratar de temas ou projetos específicos, geralmente com grande impacto na sociedade, colhendo sugestões, críticas e recomendações.

³¹¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 13-15.

³¹² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 15.

³¹³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 18.

Elas devem ser antecedidas por grande divulgação e com calendário de datas e locais pré-definidos. Ao final de cada audiência devem ser divulgadas a lista de presença e relatório contendo os resultados da oitiva.

Já os Conselhos Municipais são organismos estruturados podendo ser somente consultivo e em alguns casos deliberativo, no sentido de direcionar os investimentos para a área como é o caso do Conselho Municipal da Saúde. Dentro do portal da prefeitura deverá ter, para cada Conselho, a lei que o criou, os membros atuais, as atas das reuniões e calendário das reuniões e a forma de entrar em contato. Dentre estes conselhos, recomenda-se a criação do Conselho Municipal de Transparência e Combate à Corrupção, como agente social responsável pela: “discussão, supervisão e elaboração de diretrizes relacionadas à política municipal de transparência e combate à corrupção”³¹⁴.

Outras instâncias governamentais são: a discussão e aprovação de políticas públicas e prioridades na elaboração do orçamento municipal; a educação política para a participação de crianças e jovens, disseminando interesse comunitário e consciência sobre a participação nas decisões locais; e incentivar maior participação de mulheres, pessoas negras, povos indígenas, comunidades tradicionais, LGBTQIA+ e pessoas com deficiência, geralmente um contingente de discriminados sem oportunidades de opinar e aprovar demandas de seus interesses, seja pelas dificuldades linguísticas, culturais, físicas ou técnicas³¹⁵.

Entre os diversos mecanismos de participação destacam-se: (a) enquetes e consultas públicas utilizando de sistema de votação em relação a assuntos específicos; (b) redes sociais ativas, com linguagem acessível e divulgação de informações simplificadas, colhendo os comentários realizados nas publicações; (c) difusão de notícias e informações municipais em seu portal eletrônico; (d) sistema de gerenciamento de documentação, contendo legislações atualizadas, processos administrativos, decisões, questões históricas, acervos, enfim, um canal de pesquisas à disposição da cidadania; (e) canais de mensagem instantânea a ser utilizado para receber solicitações e enviar respostas rápidas, inclusive podendo ser normatizada a comunicação oficial para decisões a respeito de petições da população, como fazem, por exemplo, vários Tribunais do Judiciário brasileiro, utilizando-se do aplicativo Whatsapp para realizar citações e intimações; (f) criação de aplicativo para que a população possa solicitar serviços e realizar comunicações urgentes como noticiar falta de água, queda de árvores,

³¹⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 17.

³¹⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 18.

consertos urgentes, entre outros; e (g) inovações digitais como: “inteligência artificial, *chatbot* e *blockchain*, voltadas a uma maior participação, transparência, combate à corrupção e melhoria da prestação de serviços”³¹⁶.

Desta forma, os municípios estarão estruturados para construir um programa de *compliance* balizador de toda a administração.

4.2.6 Construindo um programa de *compliance* municipal

Os municípios não são mais o: “serviço geral” da Administração Pública. Ele é sem dúvida: “o” eixo estratégico da transformação da forma como se decide sobre as atividades públicas. Hoje ele é o: “articulador do conjunto das iniciativas e de agentes econômicos e sociais que agem no território”. Até porque com a reforma gerencial se possibilitou associar-se regionalmente através de consórcios intermunicipais, ampliando suas ações, realizando políticas conjuntas que permitem resolver problemas comuns, democratizando o processo de tomada de decisão e aproximando as populações³¹⁷.

Descentralizar e democratizar para abrir espaço para formas modernas de desenvolvimento. Os recursos humanos necessitam ser preparados para atuarem da melhor forma possível e associando-se a movimentos locais de participação, devendo constituir o eixo essencial do planejamento local. A vida que acontece de fato é comunitária. Os problemas vivenciados pelas pessoas não são estatísticos, apenas números. É o posto de saúde que não tem o número adequado de médicos para atendimento; é a escola que está em ruínas; a segurança não existe. Nada como habitante local para diagnosticar o dia a dia³¹⁸.

Neste contexto surge o *Compliance* público municipal. Reúne ele mesmo, integridade e conformidade. *Compliance* significa o cumprimento normativo, alcançando também a ética e, quando seu conceito ganhou robustez, incorporou os mecanismos de integridade. Integridade é a forma primeira no combate à corrupção, fraudes demais ilicitudes contra a administração pública. E a conformidade é o agir de acordo. Portanto, o programa de *compliance* tem a função de: “proporcionar segurança e minimizar riscos às instituições públicas, garantindo o

³¹⁶ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 18.

³¹⁷ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005, p. 26.

³¹⁸ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*, p. 43.

cumprimento dos atos, regimentos, normas e leis estabelecidas interna e externamente e de maneira que a conduta seja ética”³¹⁹.

Para os municípios efetivarem um programa de *compliance*, devem adequar seus dez pilares à sua realidade. Baseando-se no *Federal Sentencing Guidelines tone*³²⁰ tem-se: suporte da alta administração (*tone of the top*), avaliação de riscos (matriz), código de conduta e políticas de *compliance*, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncias, investigações internas, *due diligence*, monitoramento e auditoria e diversidade e inclusão³²¹.

Suporte da alta administração é o *tone of the top*, ou seja, é o tom da liderança que vai dar robustez a um programa de *compliance*. Cabe ao Prefeito Municipal incorporar os princípios do programa e praticá-los sempre, não apenas como exemplo, mas que deseje realmente transformar o ambiente sob os pontos de vista éticos e íntegros³²².

Por ter um caráter cultural e engajamento pela assimilação interna de seus agentes, o Chefe do Executivo deverá incentivar e demonstrar este suporte da alta administração. Pode ser com declarações escritas para os servidores, comunicando e documentando os padrões éticos do Município e sempre reconhecer os comportamentos positivos gerados pelos agentes; interagir constantemente com os servidores, estando presente nos treinamentos de *compliance*; envolvimento na prevenção, promovendo a integridade pública; e deve aderir às regras, sendo um exemplo concreto de bom comportamento³²³.

Porém, dentro da estrutura a ser gerada para efetivar o *compliance*, o Prefeito não pode integrá-la efetivamente, permanecendo como um magistrado (a última instância recorrível). Para gerir o Programa de *Compliance* Municipal – PCM é necessário criar um conselho, podendo ser chamado de Comitê de *Compliance* Público Municipal – CCPM. Sua formação

³¹⁹ MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. *Cartilha Compliance*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smtc/Cartilha%20Compliance%20SMTC%20MAR%202023%20%281%29.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2024.

³²⁰ As diretrizes são publicadas desde o ano de 1991 nos EUA. Este manual foi criado colaborativamente entre a Comissão de Penalidades dos Estados Unidos, agências federais, empresas, grupos de defesa da indústria, academia e interessados. Seus objetivos são: incentivar as organizações a se autopoliciarem seu comportamento; fornecer orientação sobre programas eficazes de conformidade e ética; e responsabilizar as organizações com base em fatores específicos de culpabilidade. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *The Organizational Sentencing Guidelines: Thirty Years of Innovation and Influence*. United States Sentencing Commission, august 2022. Disponível em: https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/research-publications/2022/20220829_Organizational-Guidelines.pdf. Acesso em: 7 fev. 2024.

³²¹ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão. Ministério Público de São Paulo. São Paulo: Legal Ethics Compliance, 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Os-pilares-do-programa-de-compliance.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

³²² SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 5.

³²³ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 5.

poderá se dar pelo Vice-Prefeito (presidência), os Secretários Municipais do chamado “eixo duro” da Administração (Planejamento, Fazenda, Administração, Governo), Procurador-Geral, Controlador-Geral e os Diretores Executivos dos eixos: *compliance*, ética e transparência e ouvidoria. A normatização deve estabelecer regras de funcionamento do CCPM e suas competências (sugerindo): acompanhar as ações estratégicas desenvolvidas pelo PCM; monitorar a comunicação interna e externa quanto à divulgação do PCM; fomentar a transparência pública, o controle e participação social; priorizar o acompanhamento dos riscos estratégicos; determinar medidas de tratamento para as estruturas municipais. Os diretores executivos terão competências exclusivas de interlocução do CCPM com o Escritório de *Compliance* em relação ao seu eixo de atuação³²⁴.

Em relação ao Escritório de *Compliance*, responsável pela efetivação das ações, medidas e políticas desenvolvidas pelo CCPM, deve ser estruturado em ambiente próprio, de preferência atuando em conjunto com a Controladoria-Geral do Município e – a depender do tamanho do município e sua complexidade – pode ser formado por quatro integrantes: um coordenador geral e um representante de cada eixo (*compliance*, ética e transparência e ouvidoria)³²⁵. Esta estrutura é suficiente para a grande maioria dos municípios brasileiros.

O segundo pilar é avaliação de riscos. Riscos são: “eventos com impactos negativos no atingimento de um objetivo”. Projetá-los e avaliá-los são importantíssimos para o PCM, portanto, os esforços aqui devem ser concentrados, uma vez que a elaboração do Código de Conduta e as políticas de integridades serão baseados na matriz de riscos desenvolvida³²⁶.

A palavra-chave na gestão de riscos é objetivo. Se não tiver objetivo a ser atingido não se corre riscos. A gestão pública municipal está cheia de objetivos e, portanto, absolutamente abarrotada de riscos: “se existe um objetivo, seja qual for a sua área de atuação, há um risco de não o alcançar (ou pelo menos não de forma satisfatória) e, dessa forma, faz todo o sentido gerenciarmos esse risco”. O objetivo da gestão de riscos é proporcionar meios para que as incertezas não atrapalhem o foco da administração em atingir os seus objetivos fins³²⁷.

³²⁴MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Decreto n. 1.206*, de 24 de maio de 2023. Institui o Programa de *Compliance* Público Municipal no Poder Executivo do Município de Águas Lindas de Goiás, além de instituir o Comitê de *Compliance* Público Municipal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://aguaslindasdegoias.go.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/DECRETO-N%C2%B0-1.206-2023-INSTITUI-O-PROGRAMA-DE-COMPLIANCE-PUBLICO-MUNICIPAL.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2024.

³²⁵MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Programa de Compliance Público Municipal*. Disponível em: <<https://aguaslindasdegoias.go.gov.br/compliance-publico-municipal/#:~:text=O%20PCP%20%C3%A9%20definido%20como,e%20a%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20cidad%C3%A3os>>. Acesso em: 6 fev. 2024.

³²⁶SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FÁRIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 6.

³²⁷MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. Implementando a gestão de riscos no setor público, p. 40.

Conceitualmente gestão de riscos é: “a identificação, avaliação e priorização de riscos, seguida de uma aplicação coordenada e econômica de recursos para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade e o impacto de eventos negativos ou maximizar o aproveitamento de oportunidades”³²⁸.

A política de gestão de riscos pode ser instituída por decreto. Ela tem por objetivo estabelecer as diretrizes³²⁹, as responsabilidades e o processo de gestão de riscos no município, em conformidade com as boas práticas de governança. Promover a identificação de eventos influenciadores dos objetivos institucionais; o alinhamento da quantidade e tipo de riscos que o município está preparado para buscar, manter ou assumir com as estratégias adotadas; o fortalecimento das decisões; a melhoria contínua do controle interno; a integração dos riscos com os objetivos e processos organizacionais; e decisões baseadas em riscos³³⁰.

Os princípios da gestão de riscos municipal deverão ser onipresentes em todas as atividades administrativas. É uma gestão estruturada, abrangente e inclusiva, personalizada e proporcional de acordo com o contexto de sua aplicação. Deve ser baseada nas melhores informações e considerar fatores humanos e culturais³³¹.

As categorias de riscos a serem geridas pelos órgãos municipais são: (a) estratégicas: decorrentes da falta de capacidade ou adaptabilidade às mudanças; (b) de conformidade: incapacidade ou inabilidade em cumprir a norma aplicável às suas funções; (c) financeiras: inadequação com a gestão dos recursos financeiros como aplicações não rentáveis; (d) operacionais: decorrentes de inadequações ou processos falhos; (e) ambientais: oriundos do trato inadequado ou disposição de agentes poluentes; (f) de tecnologia da informação: erros, indisponibilidade, obsolescência dos sistemas informatizados; (g) de recursos humanos:

³²⁸ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. Implementando a gestão de riscos no setor público, p. 42.

³²⁹ As diretrizes da gestão de riscos obrigatoriamente devem trazer a conceituação dos termos por ela utilizados, como: “atitude perante o risco – abordagem da organização para analisá-lo e avaliá-lo e, com isso decidir reduzir, evitar, compartilhar ou aceitar o risco; critérios de risco – termos de referência para avaliar a significância do risco e para apoiar os processos de tomada de decisão; perfil de risco – descrição de um conjunto qualquer de riscos; riscos-chave – são aqueles que podem afetar significativamente o alcance dos objetivos e o cumprimento da missão institucional, a imagem e a segurança da organização e de pessoas. Devido ao impacto potencial nos resultados da organização, os riscos-chave devem ser monitorados diretamente pelo Comitê de Compliance Público Municipal (CCPM); proprietário do risco – pessoa ou entidade com a responsabilidade e a autoridade para gerenciar o risco”, entre outros. MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Programa de Compliance Público Municipal*.

³³⁰ MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Decreto n. 1.297*, de 15 de junho de 2023. Institui a política de gestão de riscos do Programa de *Compliance* Público Municipal no Município de Águas Lindas de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <https://aguaslindasdegoias.go.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Decreto-N%C2%B0-1.297-2023-Que-institui-a-Gestao-de-Riscos.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2024.

³³¹ MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Decreto n. 1.297*, de 15 de junho de 2023.

decorrentes da incapacidade ou inabilidade no exercício de suas atividades; (h) combate à corrupção: riscos de fraudes e corrupção abrangendo todas as categorias³³².

A regulamentação de riscos também deverá tratar das competências. Ou seja, estabelecer as responsabilidades sobre o desenvolvimento do trabalho, dos processos, dos projetos, das atividades e ações em níveis estratégicos e operacionais. Para tanto, deve-se assentar as competências dos proprietários de riscos, do servidor responsável pela gestão de risco, do Escritório de *Compliance* Municipal e do Comitê de *Compliance* Público Municipal³³³.

Para o desenvolvimento do processo de gestão de riscos³³⁴ pode ser utilizados as notas técnicas da ABNT constantes na NBR ISO 31000:2018, contendo, resumidamente, as seguintes fases: (a) comunicação e consulta: compartilhamento e obtenção de informação; (b) estabelecimento do escopo: direcionamento das atividades, níveis e alinhamento dos objetivos; (c) estabelecimento do contexto: definição dos parâmetros internos e externos; (d) estabelecimento de critérios de risco: especificar a quantidade e o tipo de risco; (e) identificação dos riscos: suas fontes, eventos, causas e consequências; (f) análise dos riscos: compreensão da sua natureza e a probabilidade de ocorrer; (g) avaliação dos riscos: comparar os resultados; (h) tratamento dos riscos: processo para modificar o risco; (i) monitoramento dos riscos: verificação, supervisão e observação; (j) identificação dos controles: apontar os procedimentos, ações ou documentos para alcançar os objetivos; (k) estabelecimentos dos controles: políticas e procedimentos que assegurem os objetivos; (l) monitoramento e análise crítica: identificação da situação de forma contínua; e (m) registro e relato: processo de documentação³³⁵.

Em anexo ao Decreto que estabelecer a gestão de riscos, sugere-se a criação de sua matriz de riscos, ou seja, estabelecer factualmente quais são os riscos, a sua alocação e a forma de mitigação de cada um, elaborados pelas categorias enumeradas no próprio ato normativo. Sugere-se aqui uma perspectiva de Matriz de Riscos, baseadas em riscos do projeto, riscos de engenharia e de operação, riscos financeiros, riscos ambientais e regulatórios e riscos jurídicos³³⁶:

(a) Riscos de projetos:

³³² MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Decreto n. 1.297*, de 15 de junho de 2023.

³³³ MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Decreto n. 1.297*, de 15 de junho de 2023.

³³⁴ Cabe referenciar que se trata de modelos, sugestões, mas que devem ser adaptados para a realidade de cada município.

³³⁵ MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Decreto n. 1.297*, de 15 de junho de 2023.

³³⁶ A Matriz aqui desenvolvida, baseou-se na elaboração efetuada pelo Município de Bauru, SP. Disponível em: https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/arquivos_site/gabinete/consulta_publica_residuossolidos/1;Arquivos//13;ANEXO%20XII_-_Matriz%20de%20riscos.pdf. Acesso em: 7 de fev. de 2024.

- (a.1) Erros ou omissões nos projetos básico e executivo elaborados pela Concessionária. Alocação: privado. Mitigação: execução de seguros, da garantia de execução e/ou aplicação de sanções contratuais.
- (a.2) Mudanças nos projetos a pedido do Município que acarretem aumento de custos ou despesas não previstas. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou repactuação das metas e prazos.
- (a.3.) Falhas na execução das obras objeto do contrato. Alocação: privado. Mitigação: execução de seguros, da garantia de execução e/ou aplicação de sanções contratuais.
- (b) Riscos de engenharia e de operação:
- (b.1) Atraso na entrega de bens reversíveis pelo Município. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou repactuação das metas e prazos.
- (b.2) Atraso na adoção de providências pelo Município relativas às desapropriações, instituição de servidões, de limitações administrativas e autorizações para ocupação temporária dos bens necessários à execução do objeto contratado. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato ou repactuação das metas e prazos.
- (b.3) Atraso na obtenção de licenças, permissões e autorizações pela concessionária. Alocação: privado. Mitigação: execução da garantia de execução do contrato ou aplicação de sanções contratuais.
- (b.4) Prejuízos decorrentes de eventual paralisação da prestação de serviços de responsabilidade da concessionária. Alocação: privado. Mitigação: execução de seguros, da garantia de execução e/ou aplicação de sanções contratuais.
- (b.5) Prejuízos materializados antes da implantação do projeto, decorrentes de eventual paralisação da concessionária ou quaisquer outras intercorrências relativas ao desenvolvimento do projeto. Alocação: público. Mitigação: através de reequilíbrio econômico-financeiro e indicação de medidas paliativas até resolução do risco.
- (b.6) Danos comprovadamente causados pela concessionária aos imóveis vizinhos à execução das obras referentes ao objeto concedido, de acordo com o disposto em contrato. Alocação: privado. Mitigação: execução dos seguros contratados, da garantia de execução ou aplicação de sanções contratuais.
- (b.7) Roubos, furtos, destruição, perdas ou avarias nos bens reversíveis ou nos próprios bens da concessionária, que não tenham sido provocados por ato ou fato imputável ao município. Alocação: privado. Mitigação: execução dos seguros contratados, da garantia de execução ou aplicação de sanções contratuais.
- (b.8) Roubos, furtos, destruição, perdas ou avaria em bens do Município. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro e/ou reparação do prejuízo pelo Município.

(b.9) Responsabilidade civil, administrativa, criminal e ambiental por danos decorrentes da execução do contrato, com exceção de obrigações e passivos atribuídos ao Município. Alocação: privado. Mitigação: execução dos seguros contratados, da garantia de execução ou aplicação de sanções contratuais.

(b.10) Passivos e prejuízos, relacionados à prestação dos serviços, decorrentes de atos ou fatos ocorridos ou originados antes da assunção pela concessionária. Alocação: público. Mitigação reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e/ou repactuação das metas e prazos.

(b.11) Descumprimento pelo município de suas obrigações contratuais ou regulamentares. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e/ou repactuação das metas e prazos.

(b.12) Vícios ocultos nos bens reversíveis (aqueles não apontados no Termo de Vistoria e Transferência dos Bens) e que não podiam ser identificados pela concessionária. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(b.13) Variações de demanda geradas na prestação de serviço superior a 20% do contratado. Alocação: privado e público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de acordo com as regras de compartilhamento.

(c) Riscos financeiros:

(c.1) Não obtenção do retorno econômico previsto. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(c.2) Variação dos custos de insumos operacionais, de compra, de manutenção e outras. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(c.3) Variação de custos e da produtividade da mão-de-obra empregada pela concessionária na consecução do objeto contratado. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(c.4) Custos diretos e indiretos relacionados a invasões de imóveis disponibilizados pelo Município à concessionária. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(c.5) Obtenção de financiamentos pela concessionária. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(c.6) Aumento do custo de empréstimos e financiamentos obtidos pela concessionária para a realização de investimentos ou custeio das operações. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(c.7) Prejuízos decorrentes de gestão ineficiente do objeto contratado. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(c.8) Criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, exceto os impostos sobre a renda, após a data de apresentação da proposta comercial. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(c.9) Aumento superior a 5% do número de usuários sujeitos ao pagamento de tarifa social ou isentos do pagamento de tarifas em relação ao termo de referência. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, de acordo com as regras de compartilhamento.

(c.10) Inadimplência superior a 11% dos usuários quanto ao pagamento das tarifas. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(c.11) Variação na taxa de câmbio. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(d) Riscos ambientais e regulatórios:

(d.1) Embargo do empreendimento, novos custos, necessidade de alteração dos projetos e/ou novas autorizações pelos órgãos competentes em razão da não observância da legislação ambiental. Alocação: privado. Mitigação: execução de seguros contratados.

(d.2) Não observância das diretrizes ambientais constantes do edital ou alterações das concepções, projetos ou especificações por ato ou fato imputável à concessionária, que implique em emissão de novas licenças. Alocação: privado. Mitigação: execução de seguros, da garantia da execução e/ou aplicação de sanções contratuais.

(d.3) Demora por parte dos órgãos públicos competentes em conceder as licenças ambientais requeridas em tempo hábil e cumpridas todas as exigências pela concessionária. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(d.4) Responsabilidade ambiental sobre os passivos ambientais já existentes ou originados em data anterior à data da assunção dos serviços, ainda que verificados ou conhecidos após tal data, bem como pelas compensações ambientais, e condicionantes que não estejam previstas no edital ou nas licenças ambientais disponibilizadas pelo Município, e desde que não sejam decorrentes de ação ou omissão da concessionária. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(e) Riscos jurídicos:

(e.1) Alteração legislativa de caráter específico que produza impacto direto sobre as receitas da concessionária. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(e.2) Modificação unilateral do contrato pelo poder concedente. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

(e.3) Ocorrência de fato do príncipe, fato da Administração ou interferências, casos fortuitos e de força maior, sem cobertura aceita por instituições seguradoras. Alocação: público.

Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, revisão dos prazos previstos no contrato incluindo metas ou extinção da concessão.

(e.4) Greve e dissídio coletivo de empregados da concessionária e/ou fornecedores subcontratados. Alocação: privado. Mitigação: gestão contratual da concessionária.

(e.5) Manifestações sociais ou públicas que afetem a execução dos serviços, caso as perdas e danos não sejam objeto de seguros. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

e.6) Decisão administrativa, judicial ou arbitral que impeça ou impossibilite a concessionária de cobrar tarifas ou de reajustá-las de acordo com o contrato, exceto se tiver dado causa a tal decisão. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

e.7) Alterações na configuração da parte contratante, decorrentes de incorporação de novos municípios ou exclusão de municípios originais, com impacto no escopo contratual. Alocação: público. Mitigação: reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O terceiro pilar é o código de ética e de conduta e as políticas de *compliance*. O Código de Ética e/ou de Conduta é peça fundamental para estabelecer um padrão ético efetivo na atuação dos servidores, especificando normas e sanções. Vários municípios e suas instituições descentralizadas já o desenvolveram em suas administrações, mas o importante é saber se realmente possuem efetividade e são considerados pela “cultura” da administração³³⁷.

Mas o que deve conter um Código de Ética e de Conduta? Para tanto se utilizará do Código elaborado em 2011 pela Administração de Belo Horizonte. Nele se encontram os princípios e normas de conduta a toda administração direta e indireta do Poder Executivo. Explicita os princípios e normas éticos, oferecendo parâmetros para a sociedade dimensionar a integridade e a lisura dos atos praticados. Define as diretrizes para atuação, comportamentos e práticas organizacionais de acordo com padrão elevado de conduta ético-profissional, fortalecendo as estruturas institucionais da Administração. A atividade administrativa deve ser transparente, com processos céleres e previsíveis, fundamentado na segurança jurídica e na confiança legítima. Reduzir a subjetividade de interpretações pessoais sobre princípios e normas. Em hipótese alguma atuar com favorecimentos ou discriminações, mas sempre visando o interesse público, atendendo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. E assegurar ao agente público proteção quando estiver agindo de acordo com o Código³³⁸.

³³⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 10.

³³⁸ MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.635*, de 10 de novembro de 2011. Institui o Código de Ética do Agente Público Municipal e da Alta Administração Municipal. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de->

Cabe ainda aos agentes públicos observar: a supremacia do interesse público; preservação do patrimônio público e defesa da probidade administrativa; imparcialidade; agir sempre com honestidade, dignidade, respeito e decoro; isonomia; qualidade, eficiência e equidade dos serviços; e atuar com competência e buscar o desenvolvimento profissional³³⁹.

Quanto aos deveres dos agentes, repete-se o agir estabelecido nos princípios fundamentais, registrando que deve reportar à chefia imediata todo o ato ou fato contra o interesse público; manter-se atualizado em relação a novos métodos, técnicas e normas de trabalho; disseminar em seu ambiente de trabalho, conhecimento e informações obtidas em cursos e treinamentos desenvolvidos pela Administração; informar ao Conselho e às Comissões de Ética Pública possíveis conflitos de interesse; não ceder a pressões e ofertas imorais, ilegais ou antiéticas e denunciá-las; manter-se neutro no exercício profissional nos aspectos religiosos e ideológicos; colaborar com as fiscalizações dos atos ou serviços públicos; e estimular e divulgar o Código de Ética³⁴⁰.

Em relação as vedações, além das já estabelecidas nos deveres, aponta-se as seguintes: criar ambiente de trabalho hostil, ofensivo ou com intimidação; atribuir a outrem erro próprio; usurpar ideias ou trabalhos; se ocupar de outras atividades que possam gerar conflitos de interesse; utilizar-se do cargo para obter informações privilegiadas; divulgar relatórios e outros dados pertencentes ao município; solicitar ou receber qualquer ajuda financeira ou presentes pela sua atuação funcional; divulgar informações sigilosas; apresentar-se embriagado ou sob efeito de outras drogas em seu local de atividade; divulgar nos sistemas de comunicação institucionais mensagens não relacionadas com o exercício de sua função; ser conivente com a não observância do Código de Ética; e dificultar o exercício regular de um direito³⁴¹.

Para a alta administração municipal – primeiro e segundo escalões hierárquicos – devem possibilitar à sociedade fiscalizar as decisões governamentais; ser exemplo de padrão ético; estabelecer regras claras de conflitos de interesse; minimizar possíveis conflitos entre o interesse privado e o dever funcional; criar mecanismos de consulta, são alguns exemplos de condutas e ações a serem disciplinadas³⁴².

O Código deverá criar Conselho responsável pelo cumprimento dos princípios éticos, receber denúncias, instaurar processos e sindicâncias, elaborar demais normas, receber

governo/controladoria/2018/documentos/LEGISLA%C3%87%C3%83O/decreto_municipal_14635_2011.pdf. Acesso em: 4 fev. 2024.

³³⁹ MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.635*, de 10 de novembro de 2011.

³⁴⁰ MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.635*, de 10 de novembro de 2011.

³⁴¹ MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.635*, de 10 de novembro de 2011.

³⁴² MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.635*, de 10 de novembro de 2011.

sugestões, consultas, dirimir dúvidas, determinar à Corregedoria-Geral do Município assuntos relativos às infrações disciplinares, entre outras. Também criar Comissões ou nomear representantes para atuarem em todas as Secretarias e nas entidades da Administração Indireta, competindo assessorar o Conselho e orientar e aconselhar os agentes no tratamento interpessoal, sobre o patrimônio público e sobre as determinações contidas no Código. Por fim, o Código estabelece penalidades éticas que vão desde advertência até censura, e/ou sugerir a instauração de processo administrativo disciplinar ou a exoneração de cargo de provimento em comissão³⁴³.

As políticas de *compliance* de um município precisa detalhar os conceitos trazidos pelo Código de Ética e englobar as principais ações e interações realizadas com os servidores públicos, terceirizados e os munícipes em geral. Devem disciplinar as situações vivenciadas no dia a dia dos órgãos e departamentos da Prefeitura, servindo como um guia objetivo de ações a serem adotadas conforme os casos fáticos. Outra preocupação é documentar e detalhar os procedimentos do próprio PMC que tratem de corrupção, interações internas, cortesias e presentes oferecidos, viagens e conflito de interesse³⁴⁴.

O quarto pilar é o controle interno³⁴⁵. Segundo a metodologia COSO, ele será eficiente se os objetivos do Município estão sendo alcançados; as demonstrações financeiras são confiáveis; e se as normas estão sendo observadas³⁴⁶.

Criado por norma, com atribuições de transparência, auditoria, correição, ouvidoria, prevenção e combate a corrupção. Então não é o “controle interno” estabelecido pela Constituição, onde os poderes e os entes federativos foram obrigados a instalarem dentro de suas administrações, visando avaliar o cumprimento de metas e comprovar a legalidade, a eficiência e a eficácia da gestão orçamentária e financeira, controlar as operações de crédito e apoiar o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas. O controle interno aqui aventado é o de responsabilidade do próprio gestor e é definido como:

um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. Ou seja, a expressão “controle interno” é utilizada para se referir ao conjunto de políticas, procedimentos e atividades que a administração de uma organização adota para gerenciar seus objetivos, mediante o tratamento dos riscos a eles associados³⁴⁷.

³⁴³ MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.635*, de 10 de novembro de 2011.

³⁴⁴ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 9.

³⁴⁵ Ver subseção 3.3.3.

³⁴⁶ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 10

³⁴⁷ MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. Implementando a gestão de riscos no setor público, p. 33.

As medidas a serem efetivadas pela unidade controle interno visando a gestão de riscos, o controle propriamente dito e a governança, objetivam: (a) dar suporte às instituições buscando garantir os objetivos estratégicos do órgão ou entidade; (b) as operações devem ser executadas por padrões ordenados, éticos e econômicos, proporcionando eficiência, eficácia e efetividade; (c) assegurar que as informações produzidas pelos canais de comunicação, sejam íntegras e confiáveis, atendendo a transparência e a prestação de contas; (d) garantir que as normas, políticas, programas, planos e procedimentos de governo esteja em conformidade com o direito; (e) proteger os bens e recursos contra o desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida³⁴⁸.

O quinto pilar é o treinamento e comunicação. Todos devem ser treinados em *compliance*: Prefeito, agentes políticos, servidores públicos e terceirizados. São essenciais para a disseminação dos valores, normas, políticas e procedimentos sobre a conduta, ética e integridade no desempenho de suas funções. Devem ser reforçados com o fornecimento de materiais, estudos e notícias nos canais de comunicação interna e com a utilização de diversos mecanismos de educação e conscientização como palestras, workshops, avaliações de aprendizagem e incluir nos relatórios dos estágios probatórios e certificações³⁴⁹.

O sexto pilar são os canais de denúncia. Cabe ressaltar sua importância como um mecanismo de alerta para potenciais violações, condutas inadequadas, fraudes, atos de corrupção e até de crimes tipificados, garantindo o anonimato para proteger denunciantes de possíveis represálias³⁵⁰.

É salutar disponibilizar um *link* dentro do site do Município, com acesso rápido, fácil e que também garanta o sigilo no caso de denúncias. É o velho *ombudsman*, só que agora é digital e se chama Canal de Ouvidoria³⁵¹. Neste caso a Lei n. 13.460/2017 – Lei dos Usuários dos Serviços Públicos – deve ser regulamentada localmente³⁵².

³⁴⁸ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2024.

³⁴⁹ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 11.

³⁵⁰ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 11.

³⁵¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*, p. 7.

³⁵² Sem dúvida não é poder, mas dever regulamentar. A Lei n. 13.460/2017, assim dispõe: “Art. 17. Atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias”. O Município de Porto Alegre, por exemplo, não criou legislação específica a respeito e nem nova estrutura de Conselho, mas, através do Decreto n. 20.388/2019, estabeleceu a forma de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos do Executivo Municipal, por intermédio

O sétimo pilar são as investigações internas. Devem possuir processos que permitam investigações para atender as denúncias efetuadas. Identificados comportamentos antiéticos e/ou ilícitos devem ser apurados e responsabilizados seus autores, além de adotar medidas corretivas estruturantes para evitar que se repitam³⁵³.

Uma tarefa importante a ser realizada é a revisão dos procedimentos de sindicância e processo administrativo disciplinar. Devem estar atualizados em relação à legislação pertinente e com os ditames do programa de *compliance*.

O oitavo pilar é a *due diligence*. Este pilar é baseado na gestão de riscos³⁵⁴ e já ocorre dentro do processo licitatório, ou pelo menos deveria ocorrer quanto à idoneidade da empresa privada contratada pelo Município. Uma medida salutar é estabelecer a regra de obrigatoriedade de as empresas possuírem o programa de *compliance* para poderem participar de processos licitatórios e de contratação com o poder público, como fez o município de Porto Alegre.

O nono pilar auditoria e monitoramento. É preciso implantar processo de avaliação constante para monitorar a efetividade do programa de *compliance*: se os diversos pilares do programa estão funcionando, se houve a conscientização de todos os envolvidos e se realmente estão aplicando no dia a dia, e se os riscos identificados na matriz estão sob controle previsto e se surgiram novos no decorrer da atividade auditada³⁵⁵.

Para cada pilar perguntas devem ser respondidas. Sobre avaliação de riscos, por exemplo: “a avaliação de riscos é conduzida periodicamente? É formalizada e documentada? Quem participa do processo de avaliação? Quem é o responsável pela aprovação? Como são definidas as prioridades de ação?”³⁵⁶.

O décimo e último pilar é diversidade e inclusão. Ele naturalmente não faz parte dos pilares construídos para o *compliance*, mas de acordo com a *Legal Ethics Compliance*:

Entendendo que diversidade e inclusão deve ser considerado um pilar do programa, pensando menos de forma conceitual posto que sabemos que metodologicamente o tema não se classifica como pilar, mas por tudo o que representa neste momento na sociedade alçar o mesmo nível de pilar garantiria que receba a necessária atenção e foco³⁵⁷.

do já criado Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Direito do Consumidor, instituído pela Lei Complementar n. 563/2007.

³⁵³ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 14.

³⁵⁴ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 16.

³⁵⁵ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 17.

³⁵⁶ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 18

³⁵⁷ SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 20.

Em se tratando de poder público faz mais sentido este olhar para as minorias³⁵⁸, e deve constar do Código de Ética e Conduta a observação de respeito à diversidade e inclusão, como dever a ser seguido, afinal *compliance* tem mais sentido se focado nas pessoas e não em normas.

Porém, de nada adianta formalizar a melhor das estruturas em normatizações idealizadoras, mas que não conseguem ter resolutividade na prática. É preciso essencialmente o comprometimento da alta administração, ou seja, prefeito, secretários e servidores de primeiro e segundo escalão se obrigarem com a independência e autonomia da estrutura de *compliance*. Ter um plano de trabalho adequado com o tamanho e com a cultura do Município. Realizar e assegurar que os servidores completem a carga horária exigida para treinamento em *compliance*. Estruturar a política de gestão e monitoramento de riscos do município para contratos, licitações e convênios conforme metodologia apresentada pelo programa. Criar o Código de Ética com ampla divulgação dentro do serviço público (inclusive entregando cópia escrita para os novos servidores e coletando seu ciente) e para a população em geral. Criar matriz para mapeamento, controle e gerenciamento dos riscos. Criar Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Municipal. Realizar eventos periódicos sobre o tema envolvendo toda a sociedade, buscando criar cultura envolvendo ética, transparência e combate à corrupção, aumentando o nível de confiança perante a população. Elaborar um cronograma de execução. Estabelecer quantitativo de servidores para capacitação em *compliance*, em gestão de riscos, em ética e em transparência³⁵⁹.

Compliance não é a solução de todos os problemas da gestão municipal, mas sem ele fica cada vez mais difícil atender as demandas submetidas ao poder-dever local. Ele, programa, é um grande facilitador para efetivar o direito fundamental à boa administração pública. Ao final, parece realmente ser o caminho para tornar o Município o repositório federativo de um país melhor.

³⁵⁸ Em pesquisa realizada na Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, EUA, França, Índia, Itália, México e Reino Unido, 68% já ouviram algo homofóbico no trabalho no Brasil; 19% experienciaram homofobia no ambiente de trabalho no Brasil e 47% das pessoas LGBTQIA+ afirmam que declarar sua orientação sexual no trabalho pode tornar suas vidas piores. SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão, p. 22.

³⁵⁹ MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Programa de Compliance Público Municipal*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início, este trabalho teve duas preocupações basilares: o município e a sociedade. O município como o grande amalgamador das políticas públicas efetivadas, de ser ele o esteio na condução de um país mais justo e aglutinador das pessoas. A sociedade por ser ela o fim, o objetivo, para quem se destina as tarefas da administração. O município é o início e a sociedade é o fim.

Para “o meio”, é necessário construir uma gestão pública eficiente, eficaz, proba e transparente. A hipótese formulada e agora demonstrada indica o iter para construção de uma nova administração, capaz de solver problemas históricos como o patrimonialismo, o clientelismo, o burocratismo, a incapacidade gerencial e administrativa e os atos de corrupção.

Por outro lado, é uma jornada tortuosa e com algumas “armadilhas”. A dimensão continental do país, as diferenças regionais, a desconfiança generalizada em relação aos agentes públicos, os atos de corrupção noticiados frequentemente, um federalismo esdruxulo, construído às avessas (os municípios com as atribuições e a União com os recursos), enfim, será preciso avançar com o municipalismo para gerar esta transformação.

Para buscar subverter esta realidade ainda existente, além do imprescindível e bom embate político para o fortalecimento dos interesses da municipalidade, a administração deverá partir em busca da efetivação do direito fundamental à boa administração pública. Este direito é o denominador comum de todos os princípios constitucionais que devem nortear os poderes e as instituições públicas.

E é exatamente aí que residiu o problema a ser respondido: como o Município conseguirá propiciar aos seus cidadãos o direito fundamental à boa administração pública? Como estabelecer condicionantes estruturais no sentido de alimentar a interiorização de elementos capazes de criar uma cultura na gestão municipal? Tudo isso, verificou-se não ser fácil, mas é praticamente impossível sem a construção de um programa de *compliance* permanente e evolutivo nos municípios brasileiros.

Então a resposta ao problema estabelecido - é necessário implantar programa de *compliance* na esfera municipal para atingir o direito fundamental à boa administração pública? Sim, sem dúvidas, é necessário.

Mas o programa exige fazer o dever de casa. Aplicar princípios do gerencialismo e gestão de riscos em toda administração. Criar atos normativos que condicionem estes avanços. Viabilizar um governo transparente e comunicativo, propiciando participação social e engajamento comunitário nas políticas públicas. Um governo que preste contas à população.

Para tanto, foi necessário compreender quem é este ente federativo, de concepção estritamente brasileira. Entender seu posicionamento sociológico construído na nossa história e sua importância para o desenvolvimento do país soou fundamental. Sua ampla autonomia conquistada recentemente e suas competências constitucionais demonstram sua elevada condição no cenário nacional.

Em razão do estabelecimento primário do poder central, a concretização física dos municípios no Brasil começa com concessões de terras para alguns afortunados realmente amigos do rei. Período que os antigos Estados (chamadas de Províncias e guardando o contexto histórico) possuíam mínima autonomia, o que dirá dos municípios. Em seguida, a revolução republicana não gerou melhoria para os municípios, pior: a Monarquia deu lugar ao “Coronelismo”, que dominava o cenário social e político na denominada República Velha.

Em sequência, de 1930 a 1988, o Brasil vivenciou 35 anos de ruptura institucional. Nada poderia evoluir de forma orgânica e duradoura. Sequer era possível discutir a possibilidade de se conceder uma ordem jurídica aos municípios e muito menos qualquer tipo de descentralização com continuidade necessária para seu fortalecimento. Na grande maioria deste período, os municípios foram tutelados, onde, em regiões denominadas área de segurança nacional e capitais de Estados, seus prefeitos sequer eram eleitos, e sim nomeados pela União.

Até a edição da Constituição atual, os municípios eram apenas prestadores de serviços e o alcaide realizava “favores” a correligionários em troca de se manter no poder. Infelizmente, muitos ainda operam sua administração desta forma. Porém, diante da afirmação do Federalismo, os constituintes de 1988 realizam uma ruptura no entendimento deste sistema de governo, ao incorporar os Municípios como ente partícipe da Federação. Esta decisão está sendo fundamental para desenvolver o país. Ainda muito formal e pouco real, aos poucos está se quebrando alguns paradigmas quanto a capacidade de governar através do poder local.

A partir desta definição tornou-se evidente dar ao novo ente capacidade de exercer poder de fato, baseado no princípio do interesse local. Este interesse se apresenta através de suas autonomias: administrativa, política, financeira, de auto-organização e legislativa.

Portanto, não há dúvida que o Município é uma verdadeira entidade estatal interna com suas prerrogativas, limitadas apenas pelas regras de um Estado Democrático de Direito. Desta feita, lhe cabem competências constitucionais e ele as tem. Baseadas em princípios fundantes e estruturantes: federalismo de cooperação, republicanismo, presidencialismo, dignidade humana, não-centralização dos recursos públicos e no processo democrático.

Dentre estes princípios destaca-se o do interesse local (predominância). Ele foi essencial para delimitar constitucionalmente as competências municipais materiais e legiferantes. As

competências materiais permitem a realização de serviços públicos, a atuação do poder de polícia administrativa e de fomento e intervenção na atividade econômica. As legiferantes são construídas dentro da linearidade legal do país, onde a Lei Orgânica é o repositório essencial para dar solidez ao interesse local, evitando discricionariedades sobre seu entendimento, destacando-se assuntos como tributação, plano diretor urbanístico, estatuto de servidores, legislação orçamentária, fiscalização e organização administrativa.

Ficou demonstrado também a efetivação das competências municipais se dão em três fases interrelacionadas: constitucional, governamental e administrativa. As disposições constitucionais definem as políticas de Estado. As governamentais, ocorrem pela integração cooperativa entre os poderes Executivo e Legislativo capaz de efetivar ações políticas através de suas formulações, planejamento e orçamentações, todas baseadas no princípio democrático da soberania popular. E as administrativas, substantivando a atuação dos municípios através da implantação de políticas públicas.

Como visto, princípios e direitos fundamentais surgiram juntamente com o Estado Constitucional (já este é fundado através da laicização do direito natural e das teorias contratualistas). Ressalva-se, porém, que a aplicabilidade dos direitos fundamentais é um projeto nunca acabado, sempre pode-se alcançar mais de acordo com os avanços sociais e cabe a seus defensores realizar eterna vigilância contra possíveis retrocessos.

Também ficou claro que para o Estado ir além do aspecto formal e ser a expressão de um Estado material de direito, onde promove garantias dentro de suas competências, legitimadas pela ordem constitucional, os direitos fundamentais passam a ser deveres estatais, muito além do entendimento de ter apenas uma função limitadora do poder estatal.

Os direitos humanos é o repositório da cooperação, tendo relação de reciprocidade e interdependências com a democracia e o Estado Social. Com a democracia ele parametriza suas ações e com o Estado social – apesar de não expresso na Constituição – é associado ao direito fundamental da dignidade humana e isso basta para apreender sua existência no cerne da Carta.

Aliás, existem direitos fundamentais constitucionalmente catalogados, implícitos e decorrentes do regime e dos princípios constitucionais, todos são integrantes do rol de cláusulas pétreas, não importando se são expressos, oriundos de tratados internacionais ou advindos de direitos implícitos decorrentes. E assim, diante da concepção que os direitos fundamentais são deveres estatais e que não há a necessidade de serem expressamente catalogados para obterem amparo constitucional, surge o direito fundamental à boa administração pública.

Neste sentido, o direito à boa administração é o somatório dos princípios constitucionais estabelecidos para a Administração Pública, especialmente expressados no art. 37 da CF. Suas

características de protetor dos direitos da pessoa, regulador imparcial dos serviços públicos, planejador das atividades de fomento e tornando-se um Estado responsável submetido à fiscalização de suas ações e com o dever de prestar contas à sociedade, fazem a Administração assumir os princípios da eficiência e de controle.

Ele se expressa na realização das políticas públicas associadas ao poder de discricionariedade do agente público. Neste entrelace é fundamental cumprir os princípios constitucionais para alcançar benefícios sociais, ambientais e econômicos em sua decisão, controlado através de métricas fidedignas e confiáveis de desenvolvimento sustentável, política, bem-estar social e segurança econômica e física.

No entanto, para atender as características de uma boa administração, acentua-se superar padrões de atrasos ainda existentes. Mas, problemas administrativos, vícios, condutas ilícitas e atos de corrupção não são exclusivas da Administração Pública. Ocorrem, e muito, na iniciativa privada, gerando prejuízos financeiros enormes para corporações e empresas, sem contar o abalo em sua reputação. Buscando solucionar ou minimizar estas questões, a moderna administração privada procurou estabelecer padrões de atuação, processos de controle interno e atuar em conformidade com as normas legais e regulamentos, denominada Governança Corporativa, atuando com base no trinômio: governança, riscos e *compliance*.

A governança corporativa baseia-se em definir as estruturas internas das empresas baseadas nas normas legais aplicadas ao seu setor econômico, adoção das melhores práticas, distribuição do poder entre os agentes envolvidos, cuida da cultura da empresa, da ética institucional, do relacionamento e da conduta de todos os envolvidos.

Já o programa de *compliance* é elemento essencial da governança. Ele procura trazer conformidade, obediência, cumprimento, adequação às normas e regulamentos aplicáveis à determinada atividade, adotando padrões éticos e morais para sua realização.

Rapidamente se espalhou pelo mundo globalizado, surgindo legislações e regulações em todo o mundo. Governos, instituições privadas e organismos internacionais como a OCDE e Banco Mundial a implantaram em suas estruturas, tornando-se praticamente uma obrigação sua existência para se estabelecer relações internacionais de comércio.

Diante disso, no Brasil, os poderes constituídos e instituições governamentais trataram de adaptar elementos de governança corporativa, da gestão de riscos e do programa de *compliance* na atividade pública. Esta iniciativa ainda é recente e não alcançou boa parte dos Estados-membros e especialmente municípios de médio e pequeno porte. Entretanto, verificou-se a criação de várias legislações, programas e iniciativas na administração direta e indireta da União, tendo um papel relevante nesta disseminação a Controladoria-Geral da União.

A partir de 1998, o Estado brasileiro realizou a maior reforma constitucional-administrativa de sua história. Através da EC n. 19/98 adotou o gerencialismo como modelo de gestão pública a ser implantado em todas as esferas governamentais.

Este modelo possibilita maior autonomia e maior responsabilidade para seus agentes e transforma o cidadão em cliente do Estado. Visa aumentar a eficiência e a efetividade através da descentralização e da desconcentração das atividades públicas. Estabelece controle de resultados por agências para atividades não consideradas essenciais para o próprio Estado, repassando para a iniciativa privada desenvolver. Promove o capital humano propiciando acesso à saúde, à educação e à cultura. Procura democratizar as relações com a sociedade com transparência e mecanismos de controle social.

Muito embora os avanços na administração são plenamente identificáveis após a reforma gerencial, a população ainda está longe de obter do Estado-Nação atendimento em questões sociais básicas. Soma-se a isso as diferenças regionais e a abissal desigualdade social, torna o município cada vez mais importante para a implantação de políticas públicas neste cenário nacional extremamente heterodoxo.

Como visto é preciso superar desafios hercúleos para o cidadão receber uma boa administração pública. Desafios estes a serem enfrentados pelos municípios, primeiramente construindo bases sólidas para a implantação e a manutenção de um programa de *compliance* ajustado à realidade de cada urbe.

Estas bases são: a transparência e comunicação para permitir à sociedade exercer fiscalização democrática da gestão; integridade expressado no Código de Ética e/ou de Conduta dos agentes públicos; controle interno devidamente estruturado com atribuições de transparência, auditoria, correição, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção; o dever de prestar contas com dados abertos; e, por fim, permitir a participação social através de audiências, conselhos, educação política e espaço para as minorias.

Somente assim é possível estruturar um programa de *compliance* procedimental asseverando o agir em conformidade, nos princípios da legalidade e moralidade, efetivando políticas públicas, atuando de acordo com a gestão de riscos, ética, integridade e transparência.

Nesta pesquisa foram enumerados dez pilares de sustentação do programa de *compliance* e todos eles, mais ou menos, se entrelaçam com princípios e objetivos a serem perquiridos pelo direito fundamental à boa administração pública.

Veja-se: o suporte da alta administração se dá através de sua participação efetiva, bem como reconhecendo a independência no agir da autoridade de *compliance* municipal, atende o direito à administração pública imparcial; a avaliação de riscos remete ao direito à

administração pública preventiva, precavida e eficaz; a criação do código de conduta e políticas de *compliance* se atrela ao direito à administração proba; o controle interno nos leva ao combate à corrupção, ligando-se ao direito de ter uma administração ética baseada em parâmetros universais; treinamento dos servidores e comunicação amarra-se aos direitos a ter uma administração capaz e transparente; canais de denúncias possibilita o exercício do direito à fiscalização de seus atos pela cidadania; as investigações internas pressiona a administração a se olhar e auto aplicar penalidades pelas suas desconformidades; a *due diligence* permite a verificação das associações realizadas pela administração, como enfoque aos princípios da prevenção e da precaução; monitoramento e auditoria, se aferra ao direito a uma administração dialógica e ao princípio da legalidade, sem absolutismos; e, finalmente, diversidade e inclusão, enfrentando discriminações, mas propicia diferenças de tratamento que promovam a redução de desigualdades.

Como se viu o *compliance* é abrangente e precisa de uma readequação geral dos municípios. Antes de normatizá-lo é preciso ganhar as mentes. Nada muda se a cultura administrativa permanecer a mesma. Tal desiderato tem no Município o ente federativo provável e único, no *compliance* a ferramenta/programa para garantir a implantação e a manutenção do direito fundamental à boa administração pública como um dever estatal e um direito da cidadania.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DO SENADO. *Senado aprova reforma da carreira e da Previdência dos militares*. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/04/senado-aprova-reforma-da-carreira-e-da-previdencia-dos-militares>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ARQUIVO NACIONAL. *Companhia Vale do Rio Doce Sociedade Anônima*. 2024. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/companhia-vale-do-rio-doce-sociedade-anonima-1942-2007>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

_____. *Instituto do Açúcar e do Alcool*. 2024. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/instituto-do-acucar-e-do-alcool-1933-1990>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

_____. *Siderúrgica Brasileira Sociedade Anônima*. 2024. Disponível em: <<https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/siderurgia-brasileira-sociedade-anonima>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

AVERBUG, Marcello. Plano Cruzado: Crônica de uma Experiência. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, dez. 2005, p. 211-240. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11943/1/RB%2024%20Plano%20Cruzado_Cr%C3%B4nica%20de%20uma%20Experi%C3%Aancia_P_BD.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

AZEVEDO, André Filipe Zago de; PORTUGAL, Marcelo Savino. Abertura Comercial Brasileira e Instabilidade da Demanda de Importações. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, jul. 1998. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/article/download>>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BANCO MUNDIAL. *Novo estudo do Banco Mundial e Conaci avalia capacidade de os municípios promoverem transparência e combate à corrupção*. 2023. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2023/06/20/brazil-world-bank-study-governance-internal-control-cities>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *RCL 22.034 MC*. Decisão Monocrática, j. 16-11-2015, *DJE* 236 de 24-11-2015.

Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2368#:~:text=Conforme%20disposto%20na%20S%C3%BAmula%20Vinculante,edi%C3%A7%C3%A3o%20do%20DL%20201%2F1967>>. Acesso em: 08 out. 2023.

BIASON, Rita de Cássia. A corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados. *Revista da CGU*, Brasília, v. 11, n. 19, jul. 2019, p. 76. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44240>>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BIN, Roberto; PITRUZZELLA, Giovanni. *Diritto Pubblico*. 15. ed. Torino: G Giappichelli Editore, 2017.

BISCHOFF, Wesley. Censo do IBGE: 5% das cidades brasileiras concentram 56% da população. *Portal G1*, São Paulo, 28 jun. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/28/censo-do-ibge-5percent-das-cidades-brasileiras-concentram-56percent-da-populacao.ghtml>>. Acesso em: 11 out. 2023.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. *Lei Complementar n. 198*, de 28 de junho de 2023. Altera a Lei Complementar n. 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos e no prazo que especifica, e altera a Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp198.htm#art2>. Acesso em: 17 jan. 2024.

_____. *Decreto n. 11.129*, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70>. Acessos diversos.

_____. *Lei n. 14.133*, de 21 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm>. Acesso em: diversos acessos.

_____. *Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno)*. 2020. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6421 MC/DF. Ementa: Direito administrativo. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Responsabilidade civil e administrativa de Agentes Públicos. Atos

relacionados à pandemia de COVID-19. Medida Provisória nº 966/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436268/false>>. Acesso em: 11 fev. 2024.

_____. *Emenda Constitucional n. 103*, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 21 jan. 2024.

_____. *Lei n. 13.709*, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm>. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____. *Decreto n. 9.203*, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 13 jan. 2024.

_____. *Lei n. 13.460*, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm>. Acesso em: 3 fev. 2024.

_____. *Lei n. 13.303*, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 5 jan. 2024.

_____. *Lei n. 12.846*, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em: diversos acessos.

_____. *Lei n. 12.813*, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024.

_____. *Lei n. 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 1 fev. 2024.

_____. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 jan. 2024.

_____. *Emenda Constitucional n. 19*, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 jan. 2024.

_____. *Lei n. 8.429*, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.429%2C%20DE%202%20DE%20JUNHO%20DE%201992&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20san%C3%A7%C3%B5es%20aplic%C3%A1veis,fundacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____. *Lei n. 8.080*, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 25 set. 2023.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponibilizada em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessos diversos.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. República e autodeterminação política. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto n. 11.529*, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm>. Acesso em: 13 jan. 2024.

_____. *Decreto n. 10.160*, de 9 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024.

_____. *Decreto n. 8.777*, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8777.htm>. Acesso em: 2 fev. 2024.

_____. *Exposição de Motivos n. 37*, de 18 de agosto de 2000. Código de Conduta da Alta Administração Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_Conduta/Cod_conduta.htm#art4>. Acesso em: 13 jan. 2024.

_____. *Decreto n. 99.675*, de 7 de novembro de 1990. Institui o Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99675.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

CASTRO, Marina Grimaldi de. O programa de *compliance* corporativo. In: DUTRA, Lincoln Zub (Org.). *Compliance no ordenamento jurídico brasileiro*. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. Governança e *compliance* como vetores de condução de uma nova administração pública. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.) *Aspectos controvertidos do compliance na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Portaria Normativa CGU n. 93*, de 17 de outubro de 2023. Aprovar o Plano de Integridade da Controladoria-Geral da União (2023-2025). Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/17834>>. Acesso em: 13 jan. 2024.

_____. *Portaria Normativa CGU n. 61*, de 21 de março de 2023. Institui o Núcleo de Gestão da Integridade da Controladoria-Geral da União, altera o art. 4º da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, e revoga o inciso III do caput do art. 4º da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, e o inciso XXXII do caput do art. 62 da Portaria Normativa CGU nº 38, de 16 de

dezembro de 2022. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73770>>. Acesso em: 13 jan. 2024.

_____. *Portal da Transparência*. 2022. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?ano=2022>>. Acesso em: 11 out. 2023.

_____. *Portaria n. 581*, de 9 de março de 2021. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/legislacao/arquivos/portarias/portaria-no-581-consolidada-v2.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

_____. *Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs)*. Brasília, julho de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2024.

_____. *Programa de integridade: diretrizes para Empresas Privadas*. 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: 31 dez. 2023.

_____. *Programa de Integridade da CGU*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu>>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Cartilha de boas práticas de proteção de dados e privacidade*. 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/cartilhaboasp_raticas2_publicacao_16_02_2021.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: Autonomia na Federação Brasileira*. 3. ed., rev., atual. Curitiba: Juruá, 2022.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Desafios dos Programas de *Compliance*. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thais (Coord.). *Estudos sobre a legislação anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2021.

DELLA VALLE, Martim. Por uma Escola Brasileira de *Compliance*. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2021.

DESIDÉRIO, Mariana. *26 empresas concentram 46% dos benefícios fiscais federais*. UNIVERSO ONLINE – UOL. São Paulo, setembro de 2023. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2023/09/19/beneficios-fiscais.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DOW JONES. *Acordo de Não Acusação (NPAs) e Acordos de Acusação Diferida (APDs)*. Disponível em: <<https://www.dowjones.com/professional/risk/glossary/anti-bribery-corruption/npa-dpa/>>. Acesso em: 02 jan. 2024.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Regulamentação da LAI nos Municípios*. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3065/1/REG_LAI_M%C3%B3dulo_2%20final.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2024.

ESPANHA. *Constituição Espanhola*. 1978 (revisada em 2011). Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2023.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Decreto n. 55.631*, de 9 de dezembro de 2020. Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública estadual e a exigência de programa de integridade, de que trata a Lei nº 15.228, de 25 de setembro de 2018, no âmbito do Poder Executivo. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=405658>>. Acesso em: 12 jan. 2024.

_____. *Lei n. 15.228*, de 25 de setembro de 2018. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, da Lei Federal n. 12. 846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *The Organizational Sentencing Guidelines: Thirty Years of Innovation and Influence*. United States Sentencing Commission, august 2022.

Disponível em: https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/research-and-publications/research-publications/2022/20220829_Organizational-Guidelines.pdf. Acesso em: 7 fev. 2024.

FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

FERRAZ, Luciano. Município e Federalismo. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FIORINI, Filipe Antônio; ALONSO JR., Nelson; ALONSO, Vera Lucia Chaves. *Governança Corporativa: Conceitos e Aplicações*. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos16/19524178.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

FIRJAN. *IFDM 2018: Índice FIRJAN Desenvolvimento Municipal*. Pesquisas e estudos socioeconômicos. 2018. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

FOGAÇA, José. Democracia e descentralização na Constituição de 1988: o processo de elevação dos Municípios ao status de entes da Federação. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; GIOSA, Lívio Antônio; LEMOS, Murilo Lemos de (Orgs.). *Gestão municipal no Brasil: modernização, cooperação e humanização*. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. “*New Deal*” marcou intervenção do Estado na economia. São Paulo, 13 mar. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1303200510.htm>. Acesso em: 16 jan. 2024.

FRANCISCO, José Carlos. A História da Norma. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FUNDO INSTITUTO BRASILEIRO DO CAFÉ (IBC). *Inventário dos documentos textuais: Equipe de Documentos do Executivo e Legislativo*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: o Arquivo, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/copy_of_instrumentos-de-pesquisa/ibc-final-ago-2014.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

GLOBO. *JORNAL NACIONAL*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/06/08/mais-de-33-milhoes-de-brasileiros-passam-fome-todo-dia-revela-pesquisa.ghtml>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

HÄBERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Trad. Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *Os Artigos Federalistas*. Trad. de Maria Luíza X. de A. Borges. São Paulo: Faro Editorial, 2021.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: Uma breve história da humanidade*. Trad.: Janaína Marcoantonio. 32. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.

INSTITUTO GOVERNO ABERTO; INSTITUTO CENTRO DE VIDA. *Por dentro do Sistema Eletrônico de Informação ao cidadão (E-SIC): um guia para gestores públicos*. 2020. Disponível em: <<https://institutogovernoaberto.files.wordpress.com/2020/04/guia-gestores-atualizado.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2024.

ITÁLIA. *Constituição da República Italiana*. 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2023.

_____. *Legge 7 agosto 1990, n. 241*. Disponível em <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241>>. Acesso em: 15 dez. 2023.

LAMMERHIRT, Laura. *9 casos de corrupção no mundo*. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/9-casos-de-corrupcao-no-mundo/>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 39-40. Título original: *Essais sur le politique – XIX – XX siècles*.

LEGIS COMPLIANCE. *Secretaria Federal de Controle Interno comemora 25 anos de criação*. Disponível em: <<https://www.legiscompliance.com.br/artigos-e-noticias/1324-secretaria-federal-de-controle-interno-comemora-25-anos-de-criacao>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016. Título original: *Das Recht der Gesellschaft*.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19. ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. Rev., Atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MILITÃO, Eduardo. *Metade dos juizes do país ganha mais do que os ministros do STF*. 2023. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/07/23/metade-dos-juizes-do-pais-ganha-mais-do-que-os-ministros-do-stf.htm?cmpid=>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Banco Mundial*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/encceja-2/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20758-banco-mundial>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2024.

MIRAGEM, Bruno. *Direito Administrativo aplicado: a nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. 3. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. *Implementando a gestão de riscos no setor público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MUNICÍPIO DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS. *Decreto n. 1.206*, de 24 de maio de 2023. Institui o Programa de *Compliance* Público Municipal no Poder Executivo do Município de Águas Lindas de Goiás, além de instituir o Comitê de *Compliance* Público Municipal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://aguaslindasdegoias.go.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/DECRETO-N%C2%B0-1.206-2023-INSTITUI-O-PROGRAMA-DE-COMPLIANCE-PUBLICO-MUNICIPAL.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2024.

_____. *Decreto n. 1.297*, de 15 de junho de 2023. Institui a política de gestão de riscos do Programa de *Compliance* Público Municipal no Município de Águas Lindas de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <<https://aguaslindasdegoias.go.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Decreto-N%C2%B0-1.297-2023-Que-institui-a-Gestao-de-Riscos.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2024.

_____. *Programa de Compliance Público Municipal*. Disponível em: <<https://aguaslindasdegoias.go.gov.br/compliance-publico-municipal/#:~:text=O%20PCP%20%C3%A9%20definido%20como,e%20a%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20cidad%C3%A3os>>. Acesso em: 6 fev. 2024.

MUNICÍPIO DE BAURU. *Matriz de riscos*. Disponível em: https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/arquivos_site/gabinete/consulta_publica_residuosolidos/1;Arquivos//13;;ANEXO%20XII_-_Matriz%20de%20riscos.pdf. Acesso em: 7 de fev. de 2024.

MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. *Decreto n. 14.635*, de 10 de novembro de 2011. Institui o Código de Ética do Agente Público Municipal e da Alta Administração Municipal. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/controladoria/2018/documentos/LEGISLA%C3%87%C3%83O/decreto_municipal_14635_2011.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2024.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. *Cartilha Compliance*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smtc/Cartilha%20Compliance%20MTC%20MAR%202023%20%281%29.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2024.

_____. *Decreto n. 20.388*, de 1 de novembro de 2019. Estabelece a forma de participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos do Poder Executivo Municipal por intermédio do Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor (CONDECON), instituído pela Lei Complementar n. 563, de 30 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2019/2039/20388/decreto-n-20388-2019-estabelece-a-forma-de-participacao-dos-usuarios-no-acompanhamento-da-prestacao-e-na-avaliacao-dos-servicos-publicos-do-poder-executivo-municipal-por-intermedio-conselho-municipal-de-protecao-e-defesa-dos-direitos-do-consumidor-condecon-instituido-pela-lei-complementar-n-563-de-30-de-janeiro-de-2007-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 3 fev. 2024.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto n. 59.767*, de 15 de setembro de 2020. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - no âmbito da Administração Municipal direta e indireta. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59767-de-15-de-setembro-de-2020>>. Acesso em: 1 fev. 2024.

_____. *Decreto n. 55.107*, de 13 de maio de 2014. Regulamenta no âmbito do Poder Executivo, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55107-de-13-de-maio-de-2014>>. Acesso em: 2 fev. 2024.

NEVES, Edmo Colnaghi; CERUTTI, Leonel. *Livro da disciplina de Controladoria, Governança e Compliance*. MBA em Gestão, Inovação e Serviços em Saúde. Porto Alegre: PUCRS, 2021.

NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís. O Tratamento Jurídico do *Compliance* na Legislação Anticorrupção. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*. Rio de Janeiro: Lumes juris, 2021.

OECD. *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/db62f5a7-p>>. Acesso em: 2 jan. 2024.

_____. *Iniciativa Anticorrupção da OCDE para a América Latina e o Caribe*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecd-latinamericaanti-corruptionprogramme.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2024.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Programas de Integridade Anticorrupção: Investigação dos Ilícitos de Direito Administrativo Sancionador da Improbidade que devem Receber Tratamento. In: NÓBREGA, Antônio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (Coord.). *Estudos sobre a Legislação Anticorrupção e Compliance*. Rio de Janeiro: Lumes juris, 2021.

PERES, João Roberto; BRIZOTI, Nilson. *Update – Guia compliance – Fundamentos*. São Paulo: Câmara do Livro, 2016, p. 6-7.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional*. Trad. José Luís Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. *Trayectorias contemporáneas de la Filosofía y la Teoría del Derecho*. 5. ed. Madrid: Editorial Tébar, S. L., 2007.

PORTAL G1. *Mais de 33 milhões de brasileiros passam fome todo dia revela pesquisa*. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/06/08/mais-de-33->

milhoes-de-brasileiros-passam-fome-todo-dia-revela-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2023.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. 2005. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em 14 dez. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Sobre a OCDE*. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/ocde/sobre-a-ocde-1/sobre-a-ocde>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

REDE JORNAL CONTÁBIL. *5 maiores escândalos contábeis da história recente*. Disponível em: <<https://www.jornalcontabil.com.br/5-maiores-escandalos-contabeis-da-historia-recente/>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos* (livro eletrônico). São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; METIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; FARIA, Felipe. OS pilares do programa de *compliance*: uma breve discussão. Ministério Público de São Paulo. São Paulo: Legal Ethics Compliance, 2020. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Os-pilares-do-programa-de-compliance.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

SOUZA, Jessé. *Como o racismo criou o Brasil*. Recurso Digital. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolsan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Recomendações de transparência e governança pública para prefeituras*. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/recomendacoes-para-prefeituras/>>. Acesso em: 1 fev. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Modelos de referência de gestão corporativa de riscos*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 30 dez. 2023.

_____. *Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a Órgãos Públicos e Entidades da Administração Pública*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. *O nosso dever de casa*. Disponível em: <<https://www.tce.ms.gov.br/noticias/artigos/detalhes/6769/o-nosso-dever-de-casa>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. *O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa*. Provedor de Justiça Europeu. Disponível em: <https://www.provedor-jus.pt/archive/doc/codigo_boacondutaadminist_2012.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2023.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Trad. de Artur Morão, Teresa Toldy e Marian Toldy. Lisboa: Edições 70, 2022. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft*.