

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA (ASCES-UNITA)
BACHARELADO EM DIREITO

UIARA ANDREW VERAS DOS SANTOS

***COMPLIANCE* ESSENCIAL AO APERFEIÇOAMENTO DOS
CONTROLES INTERNOS NOS MUNICÍPIOS: aplicação necessária nas
licitações, mas suficiente?**

CARUARU

2020

UIARA ANDREW VERAS DOS SANTOS

***COMPLIANCE* ESSENCIAL AO APERFEIÇOAMENTO DOS
CONTROLES INTERNOS NOS MUNICÍPIOS: aplicação necessária nas
licitações, mas suficiente?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Orientador: Professor Msc. Rogério Cannizzaro Almeida.

CARUARU

2020

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof. Msc. Rogério Cannizzaro Almeida

Primeiro(a) Avaliador(a)

Segundo(a) Avaliador(a)

RESUMO

O presente estudo visa a demonstrar, através de pesquisas de artigos e demais elementos atinentes à matéria, a importância dos controles interno e externo, da auditoria e do *compliance* como ferramentas indispensáveis no combate à corrupção, além de contribuírem para a eficiência dos objetivos da Administração Pública. Tais ferramentas têm a finalidade de proteger o patrimônio, público ou privado, contra atos ilegais que proporcionam oportunidades para a prática de atos de improbidade administrativa e crimes de corrupção. Partindo-se do pressuposto de que as relações comerciais, bem como as institucionais carecem de transparência e segurança, hoje não se pode mais prescindir da utilização desses importantes elementos de controle dos atos administrativos, visto que a mola propulsora dos seus resultados é o agente público ou privado que, invariavelmente, estão contaminados por uma cultura de irregularidades e ilicitudes, comprometendo, assim, a credibilidade da instituição a qual representa. O exemplo mais clássico de desvio ético dos agentes da Administração Pública é quando se depara com um processo licitatório, no qual o servidor tende a exercer comportamentos aéticos e corruptos, obtendo, assim, vantagens indevidas para si ou para outrem. É neste hiato de confiança que se encontra a necessidade de se estabelecerem regras de comportamentos e/ou procedimentos, visando desta forma a se minimizar de forma significativa a possibilidade de corrupção e desvios de comportamentos dos agentes e, em contrapartida, se revestir de transparência e segurança os atos da Administração. A utilização conjunta destes mecanismos de controle quanto aos atos e procedimentos no âmbito da Administração Pública resulta em eficiência, transparência, integridade e segurança nas relações desta com o público ou instituições que com ela se relacionam.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Improbidade Administrativa. Controles Internos. *Compliance*.

ABSTRACT

This study aims to demonstrate, through research of articles and other elements related to the subject, the importance of internal and external controls, auditing and compliance as essential tools in the fight against corruption, in addition to contributing to the efficiency of the Administration's objectives Public. Such tools are intended to protect public or private property against illegal acts that provide opportunities for the practice of acts of administrative impropriety and crimes of corruption. Starting from the assumption that commercial relations, as well as institutional ones, lack transparency and security, today it is no longer possible to dispense with the use of these important elements of control of administrative acts, since the driving force of its results is the public agent or private, which, invariably, are contaminated by a culture of irregularities and unlawfulness, thus compromising the credibility of the institution they represent. The most classic example of ethical deviation by Public Administration agents is when faced with a bidding process, in which the civil servant tends to exercise unethical and corrupt behavior, thus obtaining undue advantages for himself or for others. It is in this hiatus of trust that there is a need to establish rules of behavior and / or procedures, thus aiming to significantly minimize the possibility of corruption and deviations in the behavior of agents and, on the other hand, to be transparent. and security the acts of the Administration. The joint use of these control mechanisms regarding acts and procedures within the scope of Public Administration results in efficiency, transparency, integrity and security in its relations with the public or institutions that relate to it.

Keywords: Public Administration. Bidding. Administrative Improbability. Internal Controls. Compliance.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. IMPRESCINDIBILIDADE DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL COM A INTEGRAÇÃO DO <i>COMPLIANCE</i>.....	8
2.1 Definição de controle	9
2.2 Tipos e formas de controle.....	10
3. AUDITORIA COMO FATOR DE EFICIÊNCIA DO <i>COMPLIANCE</i>	13
4. AUDITORIAS, CONTROLES E <i>COMPLIANCE</i>, INSTRUMENTOS ESSENCIAIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
5. <i>COMPLIANCE</i> NO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO À FRAUDE ORGANIZACIONAL	16
6. A IMPROBIDADE COMO ELEMENTO DE PREOCUPAÇÃO EM PROGRAMAS DE <i>COMPLIANCE</i>	18
7. A IMPORTÂNCIA DO <i>COMPLIANCE</i> NA LICITAÇÃO COMO FORMA DE INIBIR DESVIOS DE FINALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	21
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
9. REFERÊNCIAS.....	26

1. INTRODUÇÃO

Nos dias atuais a improbidade administrativa, um dos maiores males do século em se tratando de Administração Pública, está inserida de forma endêmica no seio da sociedade. No Brasil, ela assume contornos ainda mais significativos, sendo motivo de grande atenção e preocupação de juristas e cientistas sociais.

Atos ilícitos, escândalos envolvendo empresas, políticos e ocupantes de cargos públicos acima de qualquer suspeita como deputados, senadores, magistrados e policiais, vêm corroendo a reputação de diversos pilares do nosso sistema democrático como o Congresso Nacional, o Poder Judiciário, as várias esferas policiais, entre outros órgãos, dos quais se espera o cumprimento das leis e o exemplo de ética, moralidade e honestidade, deixando parte da população cada vez mais descrente destas instituições.

É indubitável que o alastramento da corrupção afeta sobremaneira a estrutura administrativa nas grandes empresas e no setor público. Esta condenável prática, infelizmente, está entranhada na cultura das relações comerciais, aonde sempre se encontra estrategicamente um servidor ou funcionário que facilita a sua prática. Um dos exemplos mais corriqueiros é o caso da licitação pública, quando as empresas licitantes obtêm informações privilegiadas que facilitam seus desígnios fraudulentos.

Os atuais níveis de improbidade, encontrados em praticamente todos os órgãos e entidades do país, são desdobramentos da ineficiência dos órgãos de controle interno, que não atuam de forma preventiva, mas apenas quando as cifras da corrupção atingem patamares inimagináveis, bem como da inexistência de instrumentos de controle capazes de compelir os agentes públicos a seguirem as normas legais, abrindo grande margem para a prática de ilícitos.

Esta situação despertou o interesse pela solução do problema, e deu origem a diversas convenções adotadas por estudiosos comprometidos com o tema, na busca de mecanismos cada vez mais eficazes para o seu combate.

A partir dessa realidade, passou-se a colocar em prática métodos de acompanhamento dos atos administrativos já existentes, adequando-os às normas e procedimentos legais, visando à inibição de fraudes e desvios comportamentais dos agentes públicos, a exemplo das auditorias, do controle interno e externo.

E essa busca incessante pela minimização de desvios de conduta dos agentes administrativos, tem gerado mudança de comportamento dos gestores públicos, os quais passaram a acompanhar mais atentamente a rotina de seus comandados, visando a transmitir transparência e eficiência, condições estas obtidas com a atuação do controle, fortalecido este

pela implantação do *compliance*. Deste modo, a utilização concomitante do *compliance*, auditoria e controle gera, conseqüentemente, maior segurança às relações comerciais com a Administração Pública.

Com o passar do tempo, chegou-se à conclusão de que os métodos de controle implantados eram insuficientes para inibir a corrupção, tendo em vista que esta insalubre prática sofreu apenas uma sensível desaceleração, porém não atingiu uma das principais finalidades, que era modificar a consciência ética do agente público.

Por essa razão, e na esteira desta necessidade tão premente, os grandes conglomerados empresariais brasileiros, influenciados pelas filiais das multinacionais norte-americanas, passaram a incorporar uma nova e eficiente ferramenta de controle denominada *compliance*, muito utilizada por estas últimas em suas matrizes.

O *compliance* se destaca por acrescentar um “plus” aos métodos inibidores de corrupção já utilizados, pois, além de controlar, fiscalizar, auditar, etc., prima pela conscientização ética dos servidores, sempre em consonância com as normas internas e procedimentos legais.

Os promissores resultados advindos da aplicação do *compliance* na esfera privada, despertaram nos gestores públicos interesse pela aplicação deste método na Administração Pública.

Destarte, inobstante a significativa redução das práticas lesivas, carecia o setor público de uma ferramenta mais eficaz que servisse de parâmetro aos gestores. Em virtude de tal necessidade, foi criada a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), trazendo programas de integridade, também denominados programas de *compliance*.

Neste contexto, o presente estudo tem por finalidade enfatizar a necessidade do *compliance* como mecanismo para o aperfeiçoamento dos controles internos, contribuindo para uma atuação preventiva, influenciando na mitigação dos riscos, além de coibir a adoção de condutas corruptivas e práticas de atos ímprobos pelos agentes da Administração Pública e dos que com ela contratam.

O presente trabalho está alicerçado em literaturas especializadas em mecanismos de prevenção, orientação e controle dos atos do servidor público, além de estudos empíricos onde usufrui-se de leis, doutrinas, artigos, e pesquisas para uma melhor compreensão do tema abordado.

2. IMPRESCINDIBILIDADE DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL COM A INTEGRAÇÃO DO *COMPLIANCE*

É de salutar conhecimento que o manancial de ferramentas de controle da administração na esfera municipal é deveras reduzido, o que contribui para a proliferação dos métodos corruptivos.

Por essa razão, a implantação dos controles internos na Administração Pública municipal é de extrema importância, tendo em vista o descaso com que os seus agentes habitualmente conduzem a coisa pública. Para tanto, faz-se necessária a incorporação do *compliance*, que busca adequar a conduta ética dos agentes públicos às normas internas e demais procedimentos legais.

O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com as regras, instruções, atos normativos, ou seja, estar em “*compliance*” é estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos.

O *compliance* é instrumento relevante para a atuação dos controles internos, na medida em que sua efetivação gera segurança aos atos praticados pela Administração Pública, bem como será capaz de identificar oportunidades e propor melhorias para os procedimentos de controle e na tomada decisão, garantindo assim uma atuação mais eficiente e confiável.

Corroborando com esse entendimento, Fernanda Schramm entende que:

Nos domínios do Direito, a implantação de programas de integridade (*compliance*) manifesta, a princípio, o intuito de observância das limitações impostas pelo ordenamento jurídico, o que perpassa pela consolidação de uma cultura de valores comuns e pelo estabelecimento de mecanismos de prevenção, controle e sancionamento de condutas proibidas. (SCHRAMM, 2019, p. 155).

Diante do exposto, é imperioso ressaltar que o programa de *compliance* auxilia o controle interno a ter uma atuação preventiva e proativa, assegurando procedimentos e práticas em conformidade com os regulamentos, objetivando a entrega efetiva do serviço público.

Partindo da concepção de que o controle interno tem como objetivo proteger interesses e evitar irregularidades e ilegalidades, bem como colaborar com a Administração na tomada de decisões, buscando alcançar as metas pretendidas, pode-se afirmar que o controle interno contribui para que a Administração proceda continuamente de forma legal, eficiente e eficaz.

Ademais, o controle interno tem o papel de identificar oportunidades de aperfeiçoamento do processo administrativo, contribuindo para uma gestão mais precisa, inibindo desvios e irregularidades, enquanto que, o *compliance* está relacionado ao mecanismo

de conformidade com as normas, critérios, padrões de ética, regulamentos e determinações de órgãos fiscalizadores, implementando regras nos procedimentos rotineiros, com vistas a prevenir atos ilícitos, bem como, melhoria de sua governança.

2.1 Definição de controle

Controle é a capacidade de fiscalizar, monitorar e direcionar. Na esfera administrativa a palavra controle está relacionada à capacidade de organização, inibindo, assim, desvio da finalidade da administração. Na definição de Hely Lopes Meirelles (2005, p. 659), controle da Administração Pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.

É forçoso reconhecer que a Administração Pública não pode prescindir de um sistema de controle eficiente, posto que, este é uma das pilastras de fortalecimento das instituições. Entende-se como controle, segundo Fayol:

Controle é o exame de resultados. Controlar é ter certeza de que todas as operações a toda hora estão sendo realizadas de acordo com o plano adotado com as ordens e com os princípios estabelecidos. Ele tende a estimular o planejamento, a significar e fortalecer a organização, aumentar a eficiência do comando e facilitar a coordenação. (FAYOL, 1989, p. 67).

Assim, conclui-se que o controle é indispensável para legitimar a atuação do poder público, objetivando apontar as falhas e os erros com o propósito de retificá-los, bem como prevenir sua reincidência, de forma a permitir uma maior eficiência na execução das atividades públicas.

Isto posto, infere-se que este controle é necessário sobre os atos praticados, haja vista a necessidade de controlar, verificar e averiguar as contas públicas, possibilitando a prevenção de ilícitos, fraudes e desperdícios, na medida em que acompanha o desenvolvimento da prestação dos serviços públicos, evitando que a objetividade da entidade se desvie da finalidade. Desta forma, de acordo com Cruz e Glock:

(...) o ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço. No caso da área pública, dentre os resultados a serem obtidos com procedimentos de controle, enfatiza-se que a garantia de que os aspectos legais estão sendo rigorosamente observados. (CRUZ e GLOCK, 2007, p. 19).

A partir desses conceitos, pode-se afirmar que controle é a atividade inerente a qualquer tipo de instituição ou organização, verificando de forma sistemática os registros, além dos aspectos administrativos e financeiros, compreendidos como o conjunto de métodos e ações realizadas.

Cumpra consignar, que o controle pode ser entendido como um conjunto de mecanismos estabelecidos pelo ordenamento jurídico com o intuito de permitir a fiscalização da atuação estatal por órgãos e entidades da própria Administração Pública, dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como diretamente pelo povo, compreendendo ainda a possibilidade de orientação e revisão do desempenho administrativo de todas as entidades e agentes públicos, em todas as esferas do poder.

Assim, o controle é imprescindível para legitimar as atividades da Administração Pública, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos, assegurando a adequação da atuação dos agentes públicos às necessidades da coletividade, de maneira a permitir uma maior eficiência no desenvolvimento das atividades públicas.

2.2 Tipos e formas de controle

No que diz respeito à Administração Pública, pode-se afirmar que todos os atos estão sujeitos a controle, que se caracteriza em qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio que expresse uma ação, uma situação, um resultado, com o objetivo de verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido ou com o resultado esperado, ou ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o controle pode ser realizado de forma preventiva, concomitante e *a posteriori*, devendo pautar-se na análise da legalidade dos atos praticados pela administração. Os tipos e formas de controles estão ligados diretamente à sua atuação, que por sua vez, segundo Silva se define como:

- a. Controle Externo – É o controle exercido por órgão estranho à Administração Pública e não integra a estrutura do órgão controlado, sendo exercido pelos Tribunais de Contas;
- b. Controle Interno – É o controle realizado pelo próprio órgão executor no âmbito da própria administração;
- c. Controle Preventivo – Controle projetado para evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades. É executado anteriormente ao ato;

- d. Controle Concomitante – Controle realizado com o objetivo de evitar falhas, desvios, distorções e até fraudes, corrigindo-as imediatamente, proporcionando a sequência do referido procedimento. Ocorre simultaneamente ao ato;
- e. Controle Corretivo – É aquele que ocorre após à realização do ato, depois de consumado, avaliando a regular aplicação dos recursos públicos, como também sua eficiência, permitindo ações corretivas posteriores. (SILVA, 2013, p. 4-7).

O controle interno, uma das ramificações do controle, é aquele efetuado pelo próprio órgão, no âmbito de sua administração, controlando e verificando a regularidade e a legalidade de seus atos. O mencionado controle interno tem sua previsão na Constituição Federal, em seu artigo 74, o qual dispõe que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter de forma integrada sistema de controle interno.

No entanto, pode-se afirmar que o controle interno se fundamenta na razão administrativa e judiciária, uma vez que, os gestores instituem os controles internos com o propósito de cumprir o que a lei determina. Neste contexto, o controle interno tem sua atuação nos diversos setores da organização, desenvolvendo funções de planejamento, execução das atividades planejadas, bem como, avaliação periódica dos resultados alcançados.

Sobre o controle desenvolvido no âmbito interno da Administração Pública, Justen Filho traz à lume o entendimento de que:

(...) Controle Interno é o dever-poder imposto ao próprio poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou a eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto. (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1104).

Observa-se assim, que o controle interno é um dever imposto a cada poder do Estado, de fiscalização e orientação dos próprios atos, de forma prévia, concomitante e/ou *a posteriori* reconhecido constitucionalmente (art. 74 da CF/88). Possui a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; bem como, de comprovar a legalidade e avaliar os resultados obtidos quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública, e também a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Existe uma infinidade de conceitos de controle interno na literatura especializada. Destaca-se aquele enunciado pelo Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, o qual, pela sua abrangência e ampla divulgação, acabou tornando-se referência internacional.

O Comitê de Procedimento de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados diz que:

O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas e executivas prescritas (*Apud* ATTIE, 1984, p. 61).

Contudo, o controle interno de uma organização é a combinação de políticas, procedimentos, sistemas operacionais, de informação e outros instrumentos mantidos pela administração, com a finalidade de proteger seu patrimônio, verificar a eficiência operacional e contribuir para a tomada de decisões, buscando melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Ainda nessa esteira de entendimento, é possível afirmar que o controle interno atua simultaneamente como um mecanismo de auxílio para a administração pública e como instrumento de proteção e defesa do cidadão, garantindo que os objetivos da organização pública sejam alcançados e conduzidos de forma econômica, eficiente e efetiva.

Outrossim, os Controles Internos têm a responsabilidade de criar mecanismos e procedimentos de fiscalização, para assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, com vistas a mitigar, prevenir erros, fraudes e desperdícios e, além disso, trazem consigo a finalidade de garantir o cumprimento das metas, proteger as ações e evitar a ocorrência de improbidades e irregularidades, por meio dos princípios, técnicas e instrumentos próprios.

Desta feita, o Controle Interno se configura em um importantíssimo instrumento para os gestores, na medida em que fornece aos mesmos informações precípuas que contribuem para a tomada de decisão, com o intuito de comover a governança a praticar atos de maneira eficaz, para que possam atingir níveis satisfatórios nos serviços oferecidos aos cidadãos, trazendo benefícios à sociedade.

É importante destacar, que controles internos e *compliance* encontram-se consubstanciados em um mesmo contexto, tendo em vista a aplicação e monitoramento das políticas e procedimentos internos, sendo, portanto, essencial sua atuação conjunta, com o propósito de garantir uma conduta íntegra por parte dos agentes públicos ou ainda reduzir os incentivos para a prática de atos de improbidade.

3. AUDITORIA COMO FATOR DE EFICIÊNCIA DO *COMPLIANCE*

A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle que visa à melhor alocação de seus recursos, como sintetiza Chaves (2011, p. 16).

A auditoria tem como objetivo primordial garantir resultados operacionais satisfatórios, gerando informações fidedignas quanto à realidade financeira e econômica da entidade. Deste modo, a auditoria consiste num mecanismo de controle, na medida em que revisa e avalia a eficiência e adequação dos controles existentes, como também auxilia a gestão na tomada de decisões.

Pode-se afirmar que a relação entre Auditoria e Controle Interno é quase que simbiótica, visto que, enquanto o Controle Interno põe em prática a utilização dos mecanismos de controle, buscando a eficiência dos atos administrativos, a Auditoria, por sua vez, avalia a eficácia do emprego dos procedimentos de Controle Interno, e ainda, comprova a legalidade e legitimidade de seus atos.

Portanto, para que a função da auditoria exerça um trabalho adequado, faz-se necessário que a administração tenha consciência dos seus benefícios. Segundo Araújo (1998, p. 15) “(...) a auditoria pode ser conceituada também como um conjunto de segmentos aplicados sobre determinadas ações, objetivando verificar se elas foram ou são realizadas em conformidade com as normas, regras, orçamentos e objetivos.”

Ademais, é um exame cuidadoso e sistemático das atividades desenvolvidas na esfera estatal, tendo como finalidade identificar deficiências nos Controles Internos, bem como medir o grau de efetividade das atividades desempenhadas em relação às planejadas, de acordo com as normas estabelecidas.

É importante ressaltar que, a atividade desenvolvida pelo *compliance* não pode ser confundida com a auditoria, na medida em que o *compliance* destina-se à observância do dever de cumprir normas preestabelecidas e procedimentos legais, com o objetivo de detectar e prevenir fraudes e desconformidades que geram desvios de recursos. Em contrapartida, a auditoria realiza a fiscalização dessas normas com base nas verificações pontuais, desempenhando suas funções de forma repressiva.

Nesse sentido, Fernanda Schramm, aduz que:

Embora independente, o *compliance* é parte da cultura organizacional da empresa, sendo responsável por desenvolver e implantar políticas de controle e prevenção, sendo, responsável, inclusive, por acompanhar e sanar as irregularidades identificadas pela auditoria. Por outro lado, a atividade de auditoria fica restrita à fiscalização, sem envolvimento com a execução de processos e definição de posturas internas. Sob essa perspectiva, também a área de *compliance* é submetida à avaliação da auditoria interna. (SCHRAMM, 2019, p. 164).

Apesar de possuírem conceitos distintos, a auditoria e o *compliance* são complementares, sendo a auditoria responsável por fiscalizar se as normas estabelecidas pelo *compliance* vêm sendo respeitadas, além de detectar irregularidades cometidas, com o objetivo de tornar os processos mais eficientes. Outrossim, o *compliance* basicamente traduz a ideia de assegurar o cumprimento de normas, buscando estabelecer procedimentos e tarefas cotidianas com a finalidade de conscientizar os agentes públicos, no que diz respeito às suas condutas, bem como a correta execução das atividades organizacionais.

4. AUDITORIAS, CONTROLES E *COMPLIANCE*, INSTRUMENTOS ESSENCIAIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As formas de auditoria objetivam delinear o perfil dos profissionais envolvidos, reunindo caracteres peculiares de sua classe com o intuito de formar um modelo individual de auditoria.

A Auditoria Interna é a prestação de serviço que visa fortalecer o Controle Interno da entidade, fornecendo meios à administração para verificar o andamento do sistema contábil, a legalidade quanto à execução dos procedimentos, a gestão administrativa, o controle patrimonial, os procedimentos adotados e o cumprimento ou não das políticas definidas pela administração ou gerência da instituição, segundo Batista (2011, p. 32). O objetivo principal é atender às necessidades da Administração, visando a corrigir distorções e aperfeiçoar procedimentos para proporcionar maior eficiência no cumprimento de políticas e normas da empresa, órgão ou poder.

Quanto à Auditoria Externa, esta trata da prestação de serviço que, além de verificar os trabalhos da auditoria interna, tem prerrogativas de ser independente, com mais determinação, exercida por agentes externos à organização. Contudo, este tipo de auditoria atua de forma corretiva e punitiva, porém, eventualmente desenvolve suas atividades de forma preventiva e operacional, objetivando a comprovação da exatidão dos registros contábeis, propondo melhorias para o aperfeiçoamento dos controles internos e da gestão como um todo.

Vale salientar, que a existência de Auditoria Externa não elimina a necessidade da Auditoria Interna. Entretanto, um trabalho conjugado entre as auditorias pode ser por ambas utilizado.

Desta feita, as auditorias consistem em ferramentas que possibilitam revisar e avaliar a eficiência e adequação dos controles existentes, mediante a confrontação entre uma situação existente com um determinado critério técnico, operacional ou legal, e ainda contribui com a gestão no que diz respeito às suas deliberações.

Daniel Gerhard Batista destaca que:

Em sentido *lato*, auditoria é o processo de confrontação entre uma situação encontrada e uma idealizada ou desejável, levando-se em conta os critérios que deveriam norteá-la, ou seja, a comparação entre o fato ocorrido com aquele que deveria ocorrer (BATISTA, 2011, p. 27).

A auditoria tem por função básica avaliar a adequação e eficácia do Controle Interno e a qualidade do desempenho do órgão em que atua. Contudo, a Auditoria se preocupa com os controles internos administrativos que produzem impactos e que afetam a situação econômica e financeira da administração.

Em que pese a importância do Controle Interno e da Auditoria no aprimoramento dos atos administrativos, mesmo assim não é possível a obtenção de um resultado plenamente satisfatório, visto que, o fator de eficiência garantidor desse resultado é o ser humano, e este, conseqüentemente, passível de comportamentos que comprometem a credibilidade da instituição que representa. Então, é em meio a esse vácuo de confiança que se encontra a necessidade de se incorporar o *compliance* como ferramenta de ajuste dos referidos atos, aos quais passam a serem praticados sob o manto das leis, normas e procedimentos que regulam a matéria em questão.

Ao se submeter os atos a um critério associativo entre Controle Interno, Auditoria e *Compliance*, a tendência é que se minimize de forma significativa a possibilidade de improbidade e desvios de comportamento dos agentes públicos e, em contrapartida, reveste-se de transparência e segurança dos os atos da Administração Pública.

Nesse contexto, é possível concluir que a auditoria interna no processo de *compliance* assume o papel de verificar se a organização tem realizado suas atividades, bem como seus atos estão sendo praticados em conformidade com os preceitos legais, do mesmo modo, avalia se o controle interno é suficiente para atenuar as ameaças operacionais, eventos indesejáveis, desperdícios, e até mesmo práticas fraudulentas.

5. COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO À FRAUDE ORGANIZACIONAL

O termo *compliance*, até pouco tempo restrito à administração, caracteriza o conjunto de ações que têm como propósito o dever de cumprir, fazer cumprir e estar em conformidade com as leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, visando diminuir o risco ligado à reputação do risco legal e/ou regulatório.

A implantação de programas de *compliance* expressa, a princípio, a busca pela observância das restrições determinadas pelo ordenamento jurídico, o que perpassa pela solidificação de uma cultura de valores comuns, bem como pelo estabelecimento de mecanismos de controle, prevenção e sancionamento de condutas corruptivas. O objetivo é, portanto, minimizar os riscos inerentes à atividade empresarial, mediante a natural impossibilidade de controle absoluto sobre todo o corpo da empresa.

Os procedimentos administrativos, sobretudo nas grandes corporações, estão sujeitos a práticas de atos maculados pelo comportamento ilícito de seus executores. É por essa razão que se reputa fundamental a implantação de normas subsidiadas por um programa de *compliance* alicerçado em mecanismos sólidos de controle a impedir a perpetuação de fraudes. Segundo Mendes; Carvalho (2017, p. 31), o programa de *compliance* tem como objetivo estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa.

Com a implantação do *compliance* toda a administração direta e indireta poderá contar com políticas preventivas contra práticas de atos ilícitos, a exemplo do que ocorre rotineiramente em processos de licitação, onde não raro se verifica a ocorrência de práticas corruptivas e de improbidade. A aplicação do referido sistema inibe assim eventuais irregularidades passíveis de sanções administrativas e ou penais.

Não obstante, para caracterizar a corrupção como crime é necessário agente ativo, agente passivo e objeto ilícito. Desta feita, a corrupção caracteriza-se como a má utilização de um cargo público para benefícios privados, visando a obtenção de vantagens ilícitas ou ilegítimas. A corrupção é uma prática inaceitável, tendo em vista que está em desacordo com os preceitos que regem as relações sociais. Nesse sentido, ressalta-se:

A corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Sendo este, normalmente, um mero exemplar do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas

relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que preza a honestidade provavelmente terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar. (GARCIA; ALVES, 2011, p. 9).

Diante do exposto, corrupção é o exercício da influência de forma ilícita, ilegal e ilegítima, por parte de funcionários públicos, privados, agentes ou representantes, com o objetivo de desviar recursos públicos ou privados para determinados indivíduos ou grupos de indivíduos ligados a interesses comuns. A existência dessa prática é afetada, em certa medida, pelas providências tomadas e pelo grau de maturidade da sociedade.

Em que pese o arraigado entendimento de que os atos de corrupção provêm de práticas ilícitas atribuídas ao agente público, nem sempre essa máxima se confirma, visto que tais práticas em muitas das vezes são introduzidas por empresas que se predispõem a contratar com a Administração Pública já imbuídas do propósito de obter vantagens mediante fraudes, como é o caso de uma licitação direcionada em face da desistência de um dos concorrentes em favor de outro com o poderio econômico mais robusto.

Em relação às licitações, é fundamental que se faça um controle preventivo em todo seu procedimento, tendo em vista a vulnerabilidade decorrente dos desvios de conduta dos agentes envolvidos.

Contudo, para se atingir os resultados almejados, não é suficiente pura e simplesmente, a implantação do *compliance*. É fundamental que se estabeleça uma metodologia de controle/monitoramento de sua efetividade, o que se traduz com o cumprimento das normas estabelecidas a partir da sua implantação.

O controle do ato administrativo está ligado não só ao comportamento ético do agente responsável pela sua prática, mas também ao comportamento ético daquele a quem cabe a implantação e/ou monitoramento do *compliance*, ou seja, deve a alta gestão estar comprometida com este propósito. Isto porque, e não é nenhuma heresia esta afirmativa, a fraude, a corrupção e o desvio ético dos servidores, são males que estão arraigados no seio da administração pública.

Por essa razão, a implantação da Lei 12.846/2013, a denominada Lei Anticorrupção, foi de fundamental importância, visto que, veio a referida Lei auxiliar a metodologia de *compliance* que, a duras penas, vem sendo implantada no combate às deletérias e reiteradas práticas de conduta dos agentes públicos.

Isto posto, Daniel Neves; Rafael Oliveira, ressalta que:

O combate à corrupção, portanto, depende de uma série de transformações culturais e institucionais. É preciso reforçar os instrumentos de controle da máquina

administrativa, com incremento da transparência, da prestação de contas e do controle social. (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 5).

É importante salientar que a preocupação com a incolumidade da Coisa Pública se estendeu para os gestores da maioria dos Estados e de alguns municípios, levando-os a criar suas próprias leis de combate à corrupção, dentre eles Pernambuco, com a Lei 16.309, de 8 de janeiro de 2018, além do Decreto 46.967, de 28 de dezembro de 2018, o qual define os procedimentos para a apuração da responsabilidade administrativa, nos termos da lei supramencionada. Também em Pernambuco, o município de Recife, com a criação da PL nº 8, de 3 de fevereiro de 2017.

A importância do *compliance* como elemento de aperfeiçoamento para o funcionamento da Administração Pública resulta em eficiência, credibilidade e segurança nas relações desta com as instituições públicas e privadas, e por essa razão, é fundamental que exista um efetivo propósito no combate aos desvios de comportamento de seus agentes.

6. A IMPROBIDADE COMO ELEMENTO DE PREOCUPAÇÃO EM PROGRAMAS DE COMPLIANCE

A palavra improbidade se origina do latim *improbitis*, cujo significado faz referência a pessoas sem honestidade, sem confiança, imoral, de maus costumes, que age com objetivos espúrios, enfim, uma gama de palavras relacionadas à censura de um ato. O dever de probidade está ligado umbilicalmente ao princípio da moralidade administrativa, explicitado didaticamente no *caput* do artigo 37, e no inciso LXXIII, do artigo 5º, ambos da Constituição Federal.

O conceito de improbidade, por ser deveras amplo, induz a conectá-lo a um conjunto de traços e qualidades inerentes ao ser humano, posto que, é de sua índole a propensão a desvios de comportamento, tendência essa que carrega consigo desde o seu nascimento. O indivíduo é o elemento chave das relações sociais e, a depender de seu comportamento, pode criar entraves ou abrir comportas para o desenvolvimento, quer comercial, econômico ou financeiro, sobretudo, de uma empresa ou de um país, visto que, na maioria das vezes, o destino destes entes está condicionado à lisura dos atos praticados por apenas uma pessoa, ou um pequeno grupo com poder de decisão. À vista disso, Fernanda Marinela traz à lume:

Improbidade administrativa é a expressão técnica para falar de corrupção administrativa, de desvio de conduta, de falta de retidão, de desobediência aos princípios éticos, são condutas que desvirtuam a Administração Pública e representam

afronta aos princípios norteadores da ordem jurídica, tais condutas podem caracterizar enriquecimento ilícito, exercício nocivo da função pública, tráfico de influências, dano ao patrimônio público, configurando muitas vezes o favorecimento de uma pequena minoria em detrimento de uma grande maioria na sociedade. (MARINELA, 2019, p. 1067).

O conceito é amplo, repetimos, contudo, tem contornos certos e limitados, pois, improbidade não é qualquer ilegalidade. O que se verifica, infelizmente, é a sua distorção e equívoco de atribuição quando esse tema, principalmente quando está relacionado à Administração Pública, cujo foco é a proteção do seu patrimônio. A potencialização de sua importância levou o congresso nacional a promulgar a Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa, com o objetivo de proteger a Administração Pública de atos que venham a causar prejuízo ao erário, seja pelos seus próprios servidores ou por quem com ela contrata.

Ocorre que, o excesso de zelo do legislador resultou na fomentação de procedimentos burocráticos, cuja logística de desenvolvimento vai de encontro a um dos princípios básicos do setor administrativo, a isonomia, afastando empresas probas dos processos licitatórios, o que resulta na criação de condições para o direcionamento dos mesmos para grandes grupos econômicos.

A grande margem de interpretação atribuída aos termos da Lei 8.429/92, causa aos interessados em contratar com a administração pública certa temeridade, pois, qualquer pequena irregularidade eventualmente detectada pelos órgãos de controle da administração em um contrato e/ou processo licitatório pode ser considerado como improbidade administrativa, cujas consequências, resumidamente, vão da proibição de contratar com a administração, de receber benefícios e incentivos fiscais, em caso de empresas; à perda do cargo, suspensão dos direitos políticos, ressarcimento ao erário, etc., em caso de pessoas físicas e, ainda em ambos os casos, sanções penais eventualmente cabíveis. Nesse sentido, Daniel Neves; Rafael Oliveira aduz que:

A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à norma jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 9).

Lamentavelmente está se vivendo uma era de deterioração comportamental, e por que não dizer moral, das casas legislativas, onde parlamentares passaram a legislar de acordo com as suas conveniências, incluindo-se dentre estas, a perseguição política de adversários. Não

bastasse tamanha excrescência, a isso se soma um Poder Judiciário politizado, cujos membros interpretam e aplicam as leis de acordo com o prestígio do acusado na ocasião.

E em razão disso, pequenas falhas de administradores públicos são elevadas ao patamar de improbidades administrativas, acorrentando-os a infundáveis ações judiciais. Tornaram-se vezeiras e useiras ações de improbidade administrativa contra gestores por prestarem contas com atraso aos órgãos de controle, ainda que a fiscalização conclua pela correta aplicação dos recursos públicos.

A Administração Pública está repleta de atos complexos e variáveis que eventualmente podem ensejar impontualidades sem propósito, mas, nem por isso se pode atribuir improbidade aos seus gestores. É salutar considerar que os órgãos públicos de qualquer dos Poderes podem apresentar falhas sem comprometer as suas contas, contudo, isso não pode ser considerado motivo para acusá-los de improbidade. Nas palavras de Fernanda Marinela:

Sob a tônica administrativa, ser ímprobo é abusar do poder que é conferido a alguém ou a si mesmo em razão do exercício de uma função pública, com a finalidade de tirar proveito para si ou para outrem, causando prejuízo relevante ao bem comum, ainda que disso não decorra dano ao erário. (MARINELA, 2019, p. 1066).

Sendo assim, aos gestores ímprobos, deve a Lei ser aplicada com severidade, todavia, as irregularidades administrativas, como ilegalidades de menor potencial ofensivo, devem ser punidas com sanções de correspondente intensidade, em respeito ao princípio da isonomia.

Destarte, é fundamental que se envide esforços para que se supere a banalização do conceito de improbidade administrativa, posto que tal distorção é prejudicial à Administração Pública, na medida em que lança nuvens de incertezas e suspeitas sobre todos os atos administrativos e seus agentes. Em resumo, tem-se que a improbidade em suas variáveis formas, promove o desvirtuamento da finalidade da gestão pública, bem como importam a violação dos princípios que regem a Administração Pública.

A noção exordial do conceito de *compliance* encontra-se vinculada à atuação em conformidade com a lei. Sendo assim, o programa de *compliance* envolve estratégias que possibilitem alterações nos padrões culturais e éticos que norteiam o ambiente regulatório, inibindo os riscos inerentes à atividade administrativa.

Ainda nesse seguimento, entende-se que os programas de *compliance* tem por objetivo evitar a prática dos atos descritos como improbidade administrativa, por parte da empresa e dos seus colaboradores. Contudo, tendo por base a definição adotada para fins deste estudo, pode-se afirmar que os programas de *compliance* se manifestam pela adoção de um conjunto de

princípios e regras com a finalidade precípua de assegurar o cumprimento do ordenamento jurídico, bem como a observância de padrões de condutas, com o propósito de mitigar o cometimento de atos ímprobos.

7. A IMPORTÂNCIA DO *COMPLIANCE* NA LICITAÇÃO COMO FORMA DE INIBIR DESVIOS DE FINALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A licitação é o procedimento administrativo formal onde são estabelecidos, de forma prévia, critérios objetivos de contratação, pelo qual a Administração Pública direta ou indireta se utiliza. Tal procedimento visa assegurar igualdade de condições a todos que com ela queiram contratar, salvo os casos excepcionados em lei.

Pelo fato de, em regra, existir a obrigatoriedade dos processos licitatórios, é frequente a ocorrência do direcionamento das supracitadas contratações em prol de determinadas empresas, no âmbito do próprio certame. A licitação, sistematicamente, acaba sendo usada como instrumento de corrupção, ocultando conluíus e desvios que, caso fossem formalizados por mecanismos de contratação direta levantariam maiores suspeitas.

Assim, os casos de desvios de finalidade dos atos administrativos dentro do processo licitatório tornam-se frequentes e, com isso, a fraude acaba sendo perpetrada. Sob esse aspecto, a infração aos princípios não é escancarada, mas encoberta, comprometendo a identificação da ilegalidade e obrigando um olhar mais atento e minucioso por parte dos órgãos de controle e do Poder Judiciário.

As relações comerciais, institucionais, administrativas, etc. nos dias atuais, estão a exigir cada vez mais transparência, e esta transparência, incorporada à rotina das empresas ou instituições resulta em segurança e credibilidade às mesmas.

Desde o início do século XX, grandes empresas americanas do setor privado, justamente devido à sua condição de destaque no mercado em que atuam, passaram a se conscientizar da necessidade de convencer seus parceiros comerciais de que contratar com elas era algo seguro, principalmente quanto ao aspecto jurídico e, foi a partir daí que passaram a criar mecanismos de controle e fiscalização de suas atividades, mormente quanto à submissão destas às leis e normas que as regiam. E a criação desses mecanismos passaram a denominar *compliance*. Contudo, a preocupação com a adequação dos atos administrativos aos procedimentos legais e normativos internos, foi aos poucos sendo absorvida por outros países, ao ponto de se afirmar que em diversos ordenamentos jurídicos mundo afora, as leis de combate à corrupção foram influenciadas pela Lei Americana Anticorrupção (*The Foreign Corrupt Practices Act* -

“FCPA”), lei esta de aplicação nacional, que proíbe subornos a funcionários de governos estrangeiros e figuras políticas.

Segundo Santos (2011, p. 184): “a criação do Banco Central Americano, em 1913, foi o marco de origem do *compliance*, tendo esta iniciativa como precípua objetivo a formação de um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável”.

Por influência das multinacionais americanas, o *compliance* foi aos poucos sendo adotado nas grandes empresas brasileiras, inclusive no setor público. E neste, com mais importância de necessidade, em decorrência da responsabilização de seus gestores mediante a responsabilidade solidária.

Mediante a influência das empresas norte-americanas, passou-se a perceber na administração pública brasileira, a necessidade de manter um comportamento ético em consonância com as normas internacionais. Por essa razão, o Brasil assumiu compromissos com programas de combate à corrupção, criando a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) mediante o seu regulamentador Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, segundo o qual o programa de integridade precisa “ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica” (Art.41, parágrafo único).

Na mesma esteira de propósito o Brasil criou, outrossim, a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre os conflitos de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal e nos crimes de corrupção previstos no Código Penal, além de ter se tornando signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, bem como da Convenção Interamericana contra a Corrupção e da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

O setor público sem um efetivo controle administrativo, sobretudo em se tratando de licitação, é uma seara fértil para o cometimento de irregularidades. Por tanta das vezes, nem sempre isso acontece por dolo de seus agentes ou gestores, mas sim, por desconhecimento das leis e normas que regem este método de contratação.

Com isso, a implantação do *compliance* na Administração Pública vem se tornando cada vez mais importante e necessária, como forma de inibir desvios de finalidade dos atos administrativos praticados por seus agentes, principalmente nos processos licitatórios que, como mencionado anteriormente, é um meio propício para que irregularidades sejam cometidas.

O *compliance* nas empresas públicas as protege de atos lesivos que impliquem em danos ao erário, além de prevenir desvios de conduta ética e fraudes contratuais, bem como, reduzem os riscos inerentes aos contratos administrativos, promovendo maior segurança e transparência.

Infere-se, portanto, que a Lei 12.846/13, veio para reforçar os programas de *compliance* implantados nas organizações, públicas ou privadas, mormente o seu artigo 5º e seus incisos, conforme segue:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

V- (...)

O processo de contratação pública, como atividade administrativa instrumental, tem como premissa algo que se convencionou denominar dever geral de licitar. Isso porque, conforme art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, “... ressalvado os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. Infelizmente, um dos setores da Administração Pública mais sujeitos a desvios de conduta dos agentes públicos é o de licitação. É neste setor que, lamentavelmente, a corrupção ocupa papel de destaque.

Para combater os reiterados atos irregulares dos Agentes Estatais, foi criada a Lei 13.303/16 (Lei das Estatais), com o objetivo maior de regulamentar o regime jurídico das estatais, dificultando, assim, as possibilidades de cometimento de irregularidades por seus agentes e gestores.

Por esta razão, sendo o *compliance* um conjunto de mecanismos de fiscalização, controle e implemento das normas legais que regem a atividade da empresa ou instituição, além de suas próprias regras, estatutos e regulamentos internos, sua importância se avoluma quando voltado para o Setor de Licitação, na medida em que o agente ou gestor esteja consciente de que cada passo seu, cada contato, cada procedimento visando à aquisição de produtos, materiais ou serviços mediante licitação sob sua responsabilidade, será passível de acompanhamento por um departamento cujo objetivo é prevenir irregularidades, desvios de finalidade dos atos administrativos, coibir práticas desonestas na atuação das empresas e seus colaboradores, além de transmitir segurança e credibilidade para quem com ela firma seus contratos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possibilitou demonstrar a importância das Auditorias, Controle e *Compliance* no combate aos desvios éticos dos agentes públicos, considerando seus objetivos voltados para a obtenção de eficiência na rotina administrativa, colaborando diretamente com a transparência da coisa pública, oferecendo assim, maior segurança e credibilidade para a entidade.

Além disso, foi salientada a importância de se manter regras rígidas no exercício da função pública, objetivando garantir dos gestores uma postura ética compatível com a responsabilidade atinente ao cargo.

As auditorias têm se revelado ferramentas de respeitável eficiência para a otimização dos gastos públicos, na medida em que fornecem aos gestores valiosas informações para o aperfeiçoamento da gestão. Cumpre lembrar, contudo, que no desenvolvimento habitual de suas atividades, o auditor deve ter o conhecimento abrangente sobre diversos assuntos, mantendo-se sempre atualizado e com a conduta ética inquestionável. Destarte, considerando a relevância das atividades da auditoria interna, com o objetivo de avaliar os controles internos, verificou-se que a realização da mesma é fundamental para qualquer organização.

Os controles desempenham um relevante papel na Administração Pública. Quando eficientes, permitem cumprir as atividades da organização de maneira eficaz. Cabe à administração a responsabilidade de organizar, dirigir, controlar e implementar mecanismos e procedimentos de controle para assegurar que seus atos sejam praticados em conformidade com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, com vistas a prevenir e, conseqüentemente, mitigar erros, fraudes e desperdícios.

Dentre os três elementos que sustentam a base de credibilidade da Administração Pública (auditoria, controle e *compliance*), reputa-se que o controle ocupa um papel de destaque na logística de implantação dos métodos, que permitem a eficácia das atividades administrativas.

Sempre tendo por objetivo a eficiência, a segurança e a transparência dos atos administrativos, o controle tanto pode ser exercido internamente, por órgão próprio da Administração Pública, ou externamente, por órgão estranho à mesma, ou seja, que não integra a sua estrutura, sendo o exemplo mais comum os Tribunais de Contas.

Para inibir erros, desperdícios e irregularidades, o ideal seria que o controle se antecipasse aos respectivos atos administrativos, atuando de forma preventiva, evitando-se assim, danos ao erário. Porém, o que se presencia nos procedimentos da Administração Pública

é o uso da imediatidade, de maneira que se pratica o controle em concomitância com os atos aos quais se pretende evitar falhas, desvios, distorções e fraudes de forma imediata. Contudo, nem sempre é possível se executar as normas de controle dessa forma, visto que a dinâmica da administração em muitas das vezes não permite essa sincronia, só sendo possível se atuar de forma corretiva, ou seja, após a consumação do ato é que se consegue avaliar a regular aplicação dos recursos. Neste caso, o que se aproveita dessa experiência é a possibilidade de eliminação da malfadada prática em atos administrativos futuros.

O *Compliance* é um instrumento de extrema importância para a atuação dos controles internos na Administração Pública, visto que a sua eficiente aplicação é capaz de inibir os desvios de finalidade na prática dos atos administrativos, além de estabelecer regras de atuação para os agentes públicos em consonância com as normas e procedimentos internos, bem como com a legislação que rege a matéria, garantindo assim transparência, eficiência e confiabilidade às relações de terceiros com as entidades da Administração Pública. A realidade da maioria das gestões públicas, é que grande parte dos seus atos são evitados de máculas pelo comportamento ilícito dos seus agentes. É por essa razão que se tem como fundamental a implantação de um programa de *compliance*, visando a impedir a perpetuação de fraudes e, ao mesmo tempo, adaptar o comportamento ético dos servidores públicos ao arcabouço das normas e procedimentos legais.

A implementação conjunta do *compliance*, auditoria e controle como mecanismos inibidores de corrupção, é de extrema e indispensável necessidade para a adequação da conduta ética dos agentes públicos, fomentando sobremaneira a segurança, eficiência e transparência dos atos administrativos. Inobstante o equivocado desprestígio que se atribui à Administração Pública, o comprometimento dos seus gestores com o propósito de aproximar a corrupção da neutralização, atingirá o nível de credibilidade e confiança nas instituições públicas, se não ideal, ao menos satisfatório.

9. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria: breves apontamentos de aula – aplicáveis à área governamental e aos programas de concursos públicos**. Salvador: EGBA, 1998.

BATISTA, Daniel Gerhard. **Manual de controle e auditoria: com ênfase na gestão de recursos públicos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: set. 2019.

_____. Revista da CGU/Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de Pesquisa em Finanças Públicas, Controle e Prevenção da Corrupção**, Brasília, volume 10, nº 17, 2018. Disponível em: www.cgu.gov.br. Acesso em: out. 2019.

_____. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: out. 2019.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: out. 2019.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: out. 2019.

_____. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013 – Lei Anticorrupção**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: out. 2019.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 – Leis das Estatais**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: out. 2019.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no Setor Público: Fortalecimento dos Controles Internos – Com Jurisprudência do TCU**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CRUZ, Flavio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAYOL, Henry, **Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle**. 10 ed. São Paulo: Atlas 1989.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GREGORINI, A. (2009). **Auditoria de detecção de fraude**. In *Revista da CGU - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009*. Brasília: CGU, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Corrupção e contratação administrativa: a necessidade de reformulação do modelo jurídico brasileiro.** *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba, n. 258, ago. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinícios Marques de. **Compliance: concorrência e combate à corrupção.** São Paulo: Trevisan, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: comentários e análise da legislação correlata.** São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Renato Almeida dos. **Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional.** 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Anais, Brasília, 2011.

SCHRAMM, Fernanda Santos; **Compliance nas contratações públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SILVA, Elderson Ferreira da. **Controladoria na Administração Pública.** São Paulo: Atlas, 2013.