2

Organização de *compliance* em municípios: como a administração pública municipal pode inovar sua gestão de riscos de corrupção?

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.22.38-2

Fábio Luís Guimarães[1]

Resumo: O presente trabalho visa a identificar características da administração pública municipal praticada no Brasil, sobretudo as referentes à sua modelagem, destacando o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo, bem como as referentes à gestão de recursos financeiros, buscando levantar os riscos associados à prática de corrupção. A partir da teoria do isomorfismo institucional de Dimaggio e Powell (2005), cujas três expressões – coercitiva, mimética e normativa – consolida, o artigo analisa a aptidão de os municípios inovarem suas próprias organizações, a fim de identificar elementos que concorram para o planejamento, a execução e o monitoramento de programas de integridade no nível municipal.

Palavras-chave: *Compliance*. Riscos de corrupção. Programa de integridade. Municípios. Isomorfismo institucional.

Abstract: *The present work aims to determine the characteristics of the municipal public administration practiced in Brazil, especially those related to its modeling, highlighting patrimonialism, bureaucracy and managerialism, as well as references to the management of financial resources, seeking to raise the risks associated with the practice of corruption. Based on the theory of institutional isomorphism by Dimaggio and Powell (2005), providing three expressions –*

1 Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Advogado e professor na Faculdade de Direito da Faculdade de Saúde e Ecologia Humana (FASEH). E-mail: fabjus100@yahoo.com.br. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/9670446691977478.

coercive, mimetic and normative – consolidates, the article analyzes the ability of municipalities to innovate their own organizations, in order to identify elements that contribute to planning , the execution and monitoring of integrity programs at the municipal level.

Keywords: *Compliance. Corruption risks. Integrity program. Counties. Institutional isomorphism.*

1 – Introdução

Nos últimos anos, a forma de atuação dos agentes públicos tem adquirido uma inegável importância para os assuntos de Estado, no sentido de que devam assumir um comportamento conforme ao Direito e sob estrito padrão ético, de que as entidades públicas devam gerenciar os riscos de corrupção, sem perder eficiência nem efetividade. Em âmbito municipal, o desafio corresponde justamente à tarefa de construir um programa de integridade, apesar das dificuldades próprias aos municípios brasileiros de levarem a efeito seus compromissos constitucionais.

Embora a corrupção possa ser considerada uma falha de organização e tenha sido combatida, inclusive com a punição de infratores, é crescente a tônica na necessária prevenção contra ela. Na iniciativa privada, a ideia de *compliance* se associa ao comprometimento de uma organização com medidas de conformidade que evitem a ocorrência de ilícitos. De igual modo, e sob as expectativas da comunidade internacional (com a perspectiva de adesão formal à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, o Brasil firmou diversas convenções a respeito), o setor público nacional dispõe de marco legal para implementar seus próprios programas de integridade.

Os municípios não escapariam a essa tendência. Uma vez que estão vinculados à Lei nº 12.846/2013, há evidente sinalização de órgãos de controle externo quanto às vantagens de incrementar um programa de integridade, assim como, em caso

de eventual inércia, expõem-se seus gestores a sanções diversas. Mas como essa inovação chegaria efetivamente à administração pública municipal?

Utilizando-se da teoria do isomorfismo institucional, desenvolvida por Dimaggio e Powell (2005), o presente artigo investiga o ambiente organizacional dos municípios, e apura as maneiras pelas quais o isomorfismo coercitivo, o mimético e o normativo atuariam em favor do planejamento, da implementação, da execução e do monitoramento de programas de integridade em nível local.

Este trabalho, pois, desenvolve-se em três partes: a primeira, aborda a corrupção e os riscos de sua ocorrência no nível municipal, destacando as principais características dos municípios brasileiros que concorrem para sua prática; a segunda analisa a proposta teórica de um *compliance* que possa ser articulado com a realidade da administração pública municipal, a partir das características que adquiriu no setor privado; a última trata do isomorfismo institucional, para abordar como os municípios inovariam em busca da construção de um programa de integridade.

Este trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica sobre programas de integridade em municípios, e a análise destes por meio de metodologia dedutiva. Os resultados apontam no sentido de conformar experiências e dados da realidade municipal quanto às três espécies de isomorfismo institucional.

2 – Crise de integridade na administração pública de municípios brasileiros

No Brasil, é notável o esforço para que a administração pública municipal execute suas competências constitucionais, disponibilizando serviços com eficiência, alcançando e mantendo o equilíbrio fiscal, sendo responsiva em suas ações, a se considerar a tensão – verificada em diferentes intensidades –

entre as reminiscências patrimonialistas, as práticas burocráticas e as idealizações gerencialistas [2]. Nos últimos anos, ainda se incorporou à agenda municipal o imperativo de combater-se a corrupção, de administrar-se com probidade e de forma transparente, enfim de construir-se um padrão de integridade na gestão dos recursos públicos.

De fato, embora a integridade deva ser considerada como um valor que orientaria as relações interpessoais – e de forma especial na administração pública, desde que organizado o Estado moderno, a legalidade estabeleceu-se como um preceito obrigatório, para determinar aos agentes públicos a fazer somente aquilo que estivesse expresso em lei, remanescendo à discricionariedade administrativa os juízos de conveniência e oportunidade, nas hipóteses em que fossem excepcionais à defesa do interesse público [3].

Na medida em que o Estado passou a prover um número cada vez maior de direitos, os limites de atuação dos agentes públicos alteraram-se para alcançar novos patamares decisórios: pela relevância e urgência, admitiu-se a iniciativa legislativa da chefia do Poder Executivo; pela regulamentação de mercados, agências reguladoras passaram a exercer competência normativa; pela legitimidade de políticas públicas, conselhos participativos, mas também deliberativos, formaram-se.

Embora se tenha alterado o juízo discricionário da administração pública, a legalidade ainda se mantém como fundamento basilar para a atividade estatal, inclusive para o

2 Helal e Diegues (2009) apontam para uma tendência a modelos gerenciais em âmbito municipal, embora, de acordo com o IPEA (2011), a maior parte dos municípios brasileiros padeça da falta de recursos financeiros e ostente indicadores sociais não suficientes para o desenvolvimento esperado.

3 Pietro (2012) adverte para as modificações do sentido da discricionariedade administrativa e da legalidade, apontando para uma tendência de ampliação do controle judicial dos atos discricionários.

controle de sua adequação [4]. Internamente às organizações públicas, no entanto, estas definições sobre a aplicabilidade da lei permitiram diferenciar os agentes entre aqueles que a cumprem por dever legal ou não. Macedo e Pires (2006) destacam a diferença entre os servidores ditos permanentes em relação aos não-permanentes: enquanto aqueles identificam-se pela estabilidade e hierarquia, aderindo, pois, à estrutura de funcionamento do serviço público (inclusive as normas éticas), sob pena de sancionamento, estes vinculam-se precipuamente à vontade do eleitorado para operar a máquina pública segundo suas pretensões, nesta legitimando sua maior "autonomia".

Além de conflitos internos às organizações públicas, nem sempre os resultados dessa "autonomia" dos agentes não-permanentes satisfaz ao interesse público. Como Macedo e Pires (2006) observam, nem sempre a administração pública municipal logra conformar a atuação de seus agentes, sobretudo aqueles que possuem maior poder decisório, à lei e às regras comportamentais que visam a evitar os desvios e abusos [5].

A integridade, pois, adquire normatividade contemporaneamente, para erigir uma função de conformidade ao Direito e à Ética como parâmetro de conduta comportamental, mas também de reputação da própria organização. A partir de recentes experiências anglo-saxãs e da edição de convenções internacionais [6], complementadas por normas

4 Com o neoconstitucionalismo, a falta da administração pública no provimento de direitos, quer por omissão, quer por uma ação deficitária, tem permitido um maior controle judicial de atos discricionários, ao fundamento de que as normas constitucionais, inclusive os princípios (a exemplo da legalidade, da moralidade e da eficiência), possuem normatividade.

5 Santos et al. (2012) oferecem interessante estudo que aponta para uma maior lealdade dos líderes de uma organização, ainda que flexibilizadas normas éticas.

6 A OCDE (2011) avaliou a política de integridade do Brasil e, após apontar pontos críticos, anotou uma série de recomendações, entre as quais: "integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a

técnicas [7], o desenvolvimento da ideia de *compliance* na iniciativa privada, numa perspectiva de identificar os riscos de práticas desconformes e de propor meios de prevenir sua prática, contribuiu para a aprovação da Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, e de seu regulamento, o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que estabelece a obrigatoriedade de programas de integridade para as organizações, enquanto correspondam ao "conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade (...) com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública (art. 41)".

Se, inicialmente, esse marco normativo se referia a sociedades empresariais e simples, fundações e associações, rapidamente a tutela da integridade passou a estender-se por novos horizontes: a Portaria Conjunta da Controladoria Geral da União nº 2.279, de 09 de setembro de 2015, regulamentou os programas de integridade para microempresas e empresas de pequeno porte; com a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, as empresas públicas e sociedades de economia mista regem-se por novas disposições societárias e de licitações, contemplando-se expressamente a área de *compliance*; alguns Estados e municípios têm editado suas próprias normas sobre corrupção [8].

promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção (Recomendação nº 01)"; e ***"Aumentar a coordenação na formulação e implementação de políticas, com o objetivo de desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade (Recomendação nº 04)".***

7 Alves (2018) adverte que as normas técnicas ISO 37001:2016 padronizam uma política antissuborno, de molde a proteger a integridade das organizações.

8 Etges e Ribeiro (2019) destacam que a iniciativa de regulamentação da Lei nº 12.846/2015 representa um compromisso da organização com os propósitos de tutela da integridade, ainda que possa ser questionada a obrigatoriedade nesta iniciativa (a propósito de estatísticas, alguns Estados e pouquíssimos municípios regulamentaram, conforme consta em notícia publicada em https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorrupcao).

Mormente exista o marco legal de referência, há certa dificuldade na configuração de um programa de integridade que seja comum aos diferentes municípios brasileiros. Embora o estudo da administração pública municipal no Brasil seja, por si, um desafio, a emancipação política tardia dos municípios e a forma como se organizam na atualidade revelam muito dessa transição da legalidade à integridade em âmbito local, bem como as dificuldades de sua padronização em âmbito nacional, como se analisará a seguir.

– As lacunas de legalidade e a busca de integridade nos municípios brasileiros

Uma vez que o espectro de municípios no Brasil contempla desde grandes metrópoles, onde ocorrem múltiplos setores produtivos, até cidadelas com predominância de atividade estritamente rural ou mesmo extrativista, há evidentes dificuldades na reunião de dados sobre a realidade municipal brasileira e na sua interpretação, quer pela falta de confiabilidade das fontes, quer pelos métodos empregados (muitas vezes, enviesados pelo olhar de pesquisadores "engajados") [9].

Não obstante a mudança de compreensão da legalidade na administração pública, sua prática no nível municipal deve considerar a própria redefinição do Município no pacto federativo, após a promulgação da Constituição de 1988, bem como as características que tornam peculiar a administração pública municipal.

Alguns elementos podem ser considerados na trajetória dos municípios pela integridade, a começar pelo "modelo" de administração pública que predomina em cada municipalidade.

9 Sodré e Alves (2010) e Albuquerque e Ramos (2006) aludem às dificuldades metodológicas no estudo da realidade municipal, considerando a pluralidade de dados para as pesquisas empíricas e a falta de confiabilidade de metodologias utilizadas.

2.1.1 – A influência do modelo de administração pública sobre a integridade

O modelo patrimonialista, que se caracteriza pela apropriação da esfera pública pela vontade privada, pelo personalismo e pelo clientelismo, tem sua prática ainda contemporaneamente observada na administração municipal, segundo estudo de Helal e Diegues (2009), sobretudo pela ocorrência de nepotismo e na sobreposição de relações pessoais sobre profissionais.

A ênfase que o patrimonialismo confere à discricionariedade administrativa – não tanto à lei – realça o papel dos agentes políticos municipais, fazendo com que sua performance seja determinante para a corrupção (embora, a contrário senso, também o pudesse ser para uma escolha ética). Sodré e Alves (2010) observaram a gestão de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares em municípios e registraram importantes constatações: o ingresso de recursos extras no erário municipal implica ao prefeito tomar decisões sobre seu gasto que não são absolutamente determinadas pela lei (a exemplo da definição do objeto e da respectiva licitação e contrato, mesmo que se trate de receita vinculada); tal disposição de recursos desperta o interesse do mercado fornecedor local (e, consequentemente, eventuais pressões no setor público); e pode ainda haver uma prévia definição – na casa legislativa onde se aprovou a emenda – quanto ao destino do recurso (e, neste caso, restaria ao Município simplesmente aderir a algum "conluio" previamente formado quanto ao dispêndio desses recursos).

Os autores concluem que a destinação de recursos públicos tende a corromper-se se não houver controle sobre seu gasto, no caso específico de emendas parlamentares. Anjos (2015) aponta para resultado similar, ao tratar especificamente das auditorias feitas pela Controladoria Geral da União sobre a gestão de recursos municipais e sua correlação com o controle social. Destaca que, especialmente quando próxima a períodos eleitorais, a divulgação de relatórios de auditoria pode impactar

a reeleição de um prefeito, mas só afetará efetivamente a disputa se houver mobilização política local.

Assim, se, por um lado, o patrimonialismo não dialoga com a integridade, outros modelos de administração transigem para o controle e prevenção de práticas ilícitas. Helal e Diegues (2009) identificam o modelo burocrático como associado à profissionalização, ao racionalismo dos procedimentos, à hierarquia e ao controle *a priori*, sendo evidenciado pela meritocracia (quanto ao acesso aos cargos públicos por meio de concurso) e pela padronização das rotinas administrativas (ainda que, no caso por eles estudado, tenha dependido da iniciativa da chefia para se estabelecer). Já o modelo gerencial, o qual identificam pela busca da eficiência, pela descentralização, pela participação e transparência e pelo controle *a posteriori*, revelar-se-ia na prestação pública de contas, em órgãos de viabilização do controle social, como a ouvidoria, na valorização dos servidores e na flexibilização da estrutura administrativa.

Como destaca Rezende (2011), os três modelos surgiram sucessivamente no Brasil, embora a hegemonia do gerencialismo não tenha afastado, na prática, a ocorrência de elementos característicos da burocracia e do próprio patrimonialismo. Em Minas Gerais, a propósito da reforma gerencial feita pelo governo do Estado no início do século XXI, houve um "Choque de Gestão", que buscava o ajuste fiscal e o desenvolvimento econômico. No entanto, a extensão dessa proposta de reforma a municípios não afastou alguns problemas:

> As atuais práticas de gestão pública municipal evidenciam, dessa maneira, um paradoxo. Existem, de um lado, normas e orientações decorrentes de pressupostos burocráticos e, de outro, realidades permeadas de ações discricionárias e até mesmo arbitrárias, que se justificam pela efetiva realidade dos governos municipais, que são pressionados por novas, variadas e diferentes demandas sociais (Rezende, 2011, p. 154).

Não obstante os modelos representem uma evolução na forma pela qual a administração pública se realiza, as peculiaridades locais, somadas à própria maneira pela qual a

reforma gerencial se propôs, conduziram a resultados não esperados. O aspecto orçamentário-financeiro será analisado a seguir.

2.1.2 – Impacto da organização fazendária municipal sobre a gestão de recursos financeiros

Não apenas o acesso a recursos importa para o sucesso de uma gestão municipal: igualmente relevante é a forma pela qual sua administração fazendária se organiza e funciona, sobretudo para se manter íntegra.

Com a Constituição de 1988, a descentralização de poderes e competências aos municípios ocorreu de maneira intensa, particularmente por seu reconhecimento como entidade federativa, passando a responder, doravante, pela prestação de serviços próprios, a exemplo de saúde e educação, transporte coletivo e, mais recentemente, até da iluminação pública, além de custear sua estrutura administrativa, inclusive a despesa com pessoal.

Veloso *et al.* (2011) identificam alguns problemas nesta descentralização, que podem ser enfeixados 1) numa má distribuição de recursos financeiros, que se revela pela insuficiência dos recursos efetivamente transferidos em relação ao volume de despesas a serem pagas no local de destino; e 2) em dificuldades técnicas e operacionais próprias (especialmente com a qualificação dos servidores municipais e o acesso às tecnologias da informação).

Em relação ao acesso a recursos financeiros, Veloso *et al.* (2011) também destacam que, na amostra por eles pesquisada, os municípios maiores têm sua capacidade de receita própria consumida pela demanda interna, enquanto que os municípios menores, até porque dependeriam de transferências, não conseguem ampliar sua própria arrecadação. Apontam, assim, para os médios municípios, onde as dificuldades se agravam, quer porque não acessam significativas

transferências, quer porque não possuem receitas próprias bastantes.

Os recursos municipais, próprios ou transferidos, sujeitam-se a rígidos controles, inclusive para efeito de assegurar a integridade de sua gestão. Não apenas a Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mas instruções senatoriais e mesmo os termos convencionais de transferências voluntárias estabelecem regras de planejamento, de gestão fiscal, de transparência e de prestação de contas que, se violadas, podem contaminar a própria vitalidade política dos gestores municipais.

As cautelas de integridade, tal como definidas por lei para a gestão dos recursos, podem ser flexibilizadas na gestão de recursos extras, a exemplo das emendas parlamentares. Como observam Sodré e Alves (2010), a própria forma lacunosa como a transferência dos recursos acontece pode ensejar práticas ilícitas, a exemplo de conluios para "carimbar" o gasto com estas receitas extras do Município.

Mas os problemas não se restringem ao acesso a recursos, como estruturado no direito financeiro. Olivieri *et al.* (2017) também apontam para dificuldades operacionais da administração fazendária municipal como fator de risco à integridade. Os autores diferenciam a má gestão das práticas corruptivas, para esclarecer que as falhas na execução de programas tendem a ser mais comumente causadas por incapacidade e dificuldade operacional. Apontam que, na administração pública municipal, a má gestão decorre da baixa institucionalização da fazenda local, da falta de qualificação profissional e da fragilidade do planejamento orçamentário e fiscal dos municípios.

Importante achado dos autores diz respeito às fraudes: ocorrem costumeiramente em licitações e contratos administrativos, ou, simplesmente, na despesa, no dispêndio dos recursos públicos.

– Principais desafios à integridade na administração pública municipal

A partir da Portaria CGU nº 1.089/2018, a Controladoria Geral da União – CGU – definiu como risco à integridade todas as "ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção" (BRASIL, 2018), o que englobaria não apenas os atos ilegais, mas os atos de recebimento ou oferta de propina, o desvio de verbas, as fraudes, o abuso de poder ou de influência, o nepotismo, o conflito de interesses, o uso indevido e o vazamento de informação sigilosa e as práticas antiéticas.

Embora sejam muitas as ações inerentes ao conceito de corrupção, sua enunciação como uma relação formalmente definida pelo direito remonta a uma primeira geração de pesquisas sobre o tema, conforme preleciona Speck (2000). Neste primeiro momento, ela seria constatada pela simples subsunção de um comportamento a uma descrição jurídica.

Já numa segunda geração, a ocorrência das práticas corruptas estaria relacionada a uma decisão por investimentos, feita por agências de classificação de riscos e *rating* de países (Albres (2018) menciona, como exemplo destas pesquisas, o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional). As críticas feitas por Santos *et al.* (2012) referem-se às dificuldades de reunir informações sobre o ato em si, ainda mais para orientar investidores quanto ao destino de seus recursos.

E, enfim, numa terceira onda de pesquisas, a corrupção é analisada em relação às suas possíveis soluções, a exemplo de medidas educativas e punitivas. Aqui, ela é situada como um problema político, cujos resultados são agravados pela extensão social e econômica das ações praticadas.

Dentre os conceitos mais atuais de corrupção, Orlandi (2019) destaca o conceito comportamental e o neoclássico. O primeiro exaure-se pela descrição de algum abuso de poder ou de recursos públicos para benefício privado, a exemplo daquele

utilizado pela OCDE. Já este recupera uma literatura clássica que discorreria sobre a corrupção como um problema moral da sociedade, mas em uma perspectiva moderna: seria a conduta irregular, mas em seu ambiente institucional, considerando o processo político que a enseja.

Para rastrear a corrupção, sobretudo para prevenir sua consumação, o Tribunal de Contas da União (2018) editou seu "referencial de combate à fraude e à corrupção", onde sugere três linhas de defesa contra o risco de corrupção: a primeira, sendo composta pelos órgãos de controle interno e pelos gestores da organização, tem a tarefa de estabelecer meios de identificação, avaliação e controle mais imediato das atividades realizadas pela organização; a segunda, gerencial, coordena a primeira linha e agrega a ela informações relacionadas aos riscos de desconformidade com leis e regulamentos, aos riscos financeiros e ao risco de fraude e corrupção; a terceira, enfim, é incumbida da auditoria e avalia a eficiência dos controles anteriores.

Tais linhas devem nortear a atuação dos mecanismos de combate à corrupção, a saber: a prevenção, a detecção, a investigação, a correção e o monitoramento. Cada mecanismo, além de integrar-se aos demais, deve ser composto por uma série de práticas que lhes dão consistência organizacional.

O mecanismo de prevenção compõe-se de uma gestão da ética e integridade, que integra as práticas de fomento a uma cultura da ética e integridade, do estabelecimento de um comportamento ético e íntegro por parte da alta administração, da adoção e divulgação de um código de ética, da promoção de uma comissão de ética, da instituição de uma política de prevenção de conflito de interesses, do estabelecimento de condições para tratar de significativas variações patrimoniais, do regulamento de recebimento de presentes e de participação em eventos. Os chamados controles preventivos organizam-se para evitar a fraude e a corrupção e incluem um sistema de governança adequado, um plano de combate, práticas de recursos humanos, práticas de relacionamento com colaboradores, composição de mecanismos de

controle interno, estabelecimento de uma função antifraude e anticorrupção, promoção de capacitação e de comunicação das ações. Já a transparência designa as práticas de divulgação proativa de informações, mediante meios de tecnologia de informação, de promoção de uma cultura de prestação de contas e de responsabilização.

O mecanismo de detecção compreende controles detectivos, um canal de denúncias e auditoria interna. Os controles detectivos podem ser reativos ou proativos, ocorrendo, via de regra, pelo uso de indicadores, devendo ser sempre documentados. O canal de denúncias, uma vez estabelecido, deve ser objetivamente gerenciado, para que as denúncias sejam admitidas e analisadas. À auditoria interna cabe avaliar o plano, a gestão de risco de fraude e corrupção e os controles internos da organização, avaliar a enculturação da ética e da integridade e realizar as atividades de auditoria e de investigação de fraude e corrupção, além de divulgar sistematicamente seus resultados.

O mecanismo de investigação deve ocorrer por etapas: pré-investigação, execução e pós-investigação. A pré-investigação abrange as práticas de desenvolvimento de um plano de resposta à fraude e investigação, de realização de uma avaliação inicial do fato, do estabelecimento da equipe de investigação, com eventual parceria com outras organizações. Na execução, o plano de investigação deve ser desenvolvido, assegurando a confidencialidade da investigação, a fim de responder os atos de fraude e corrupção (se feitas entrevistas, devem ser planejadas e preparadas, colhendo as explicações necessárias, para, enfim, ocorrer seu relato). Na pós-investigação, deve ser revisto o controle interno.

O mecanismo de correção desdobra-se nos ilícitos ético, administrativo, civil e penal. Se constatada a prática de ilícito ético, deve ser estabelecido um procedimento ético preliminar e o respectivo processo de apuração ética e de integridade. No caso de o ilícito ser administrativo, poderá ser instaurada uma sindicância e um processo administrativo disciplinar ou um processo administrativo de responsabilização, caso não cele-

brado um termo circunstanciado administrativo ou realizada a tomada de contas especial. Quando ao ilícito civil, ou será instaurada uma ação civil de improbidade administrativa ou uma ação civil de improbidade empresarial.

Já o mecanismo de monitoramento deve ser contínuo e geral, a fim de assegurar a continuidade do próprio programa.

De acordo com Aguiar (2018), a construção de um programa de integridade adota um procedimento similar ao incremento das três linhas de defesa contra a corrupção: inicia-se pelo estabelecimento de uma política de integridade, em que o compromisso da alta administração (também denominado por "*tone at the top*" seria um diferencial para o programa alcançar efetividade; passa pela organização de um centro de atividades dentro da organização, responsável pela avaliação de riscos específicos identificado como *"risk assessment"*; é executada mediante a formação dos interessados, a comunicação da política, o estabelecimento de formas de investigação de condutas irregulares, com a respectiva punição de eventuais infratores, e a "enculturação" dos valores propostos pelo programa; sendo, ao final, monitorada sua efetividade.

3 – Aplicabilidade de *Compliance* à administração pública

Historicamente, o combate à corrupção pode ser associado à ideia de *Compliance*, que designaria o conjunto de medidas utilizado por uma organização para conformar a conduta de seus membros e colaboradores, e também para evitar práticas ilegais e estruturar meios para a gestão de riscos inerentes a seu funcionamento.

Nos Estados Unidos, uma das primeiras referências normativas foi a "*Foreign Corrupt Practice Act*" – FCPA –, editada em 1977, que visava a definir e a punir as práticas corruptivas de funcionários públicos estrangeiros mediante aplicação de multa.

Também se destacam as seguintes convenções internacionais: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, no âmbito da Organização dos Estados Americanos – OEA –, de 1994; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promovida pela OCDE, de 1997; a Convenção sobre Corrupção da Organização das Nações Unidas – ONU –, aprovada em 2000.

No Reino Unido, o *UK Bribery Act* data de 2010 e se caracteriza pelo excesso de rigor na definição de condutas ilícitas, chegando a prever a falha de operação de *compliance* como um ato punível, bem como pelo estabelecimento da responsabilidade, que inclui a criminal e sanções pecuniárias severas.

No Brasil, há um projeto de lei específico para um *compliance* voltado ao setor público (PL nº 9.163/2017), ainda em tramitação legislativa. Como não há um marco legal vigente, segundo Vieira

> Os próprios entes federativos vêm regulando a criação de seus programas de integridade. Na União, as agências públicas da administração pública direta, autárquica e fundacional da União, devem instituir seus programas de integridade, em razão do disposto no art. 19 do Decreto nº 9.203/2017, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção. (VIEIRA, 2019, p. 181).

Muitos autores passaram a cogitar de um *compliance* para o setor público, após a publicação da Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, justamente porque, nela, orienta-se a estruturação e execução de programas de integridade em *órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*

Mesquita (2019, p. 150) adverte que o reconhecimento de *compliance* pela Lei nº 12.846/2013 e seu regulamento, o Decreto nº 8.420/2015, não apenas legitimou os programas de integridade e de conformidade como meios de ação estratégica

da alta administração das organizações, mas, ainda, permitiu compreender melhor uma função normativa de *compliance* com finalidades claramente estabelecidas, a partir do conceito que oferece:

> o *compliance* público poderia ser conceituado como sendo o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da administração pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da administração pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social. (MESQUITA, 2019, p. 150).

Ao comparar as características e os efeitos (inclusive para situações de desconformidade) que um programa de integridade público e outro, empresarial, teriam, a autora sustenta haver um *compliance* estritamente público, um *compliance* público-privado e um terceiro, exclusivamente privado. Este, por sua vez, será

> criado e implementado por empresas ou pessoas jurídicas de direito privado em situação de competitividade de mercado, dentro do ambiente corporativo, com objetivo de promover um ajuste interno de pensar e mover institucional em busca de uma maximização de lucros, com o aumento de sua competitividade no mercado combinado com uma gestão de riscos decorrentes da constrição regulatória e da aplicabilidade ou não da regulamentação estatal sobre o setor regulado. (MESQUITA, 2019, p. 162).

Por *compliance* público-privado, Mesquita (2019) trata aquele feito numa perspectiva regulatória do Estado, sobre

algum mercado específico. A autora ainda apresenta um exemplo:

> Um exemplo interessante de *compliance* público-privado já implementado seria o MAPA - Programa de integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - , que integra o PROFIP – Programa de Fomento à Integridade Pública -, instituído pela Portaria n° 1.827 de 23 de agosto de 2017, da Controladoria-Geral da União – CGU -, no capítulo que se refere às chamadas medidas externas de *compliance*. O MAPA estabelece o programa Agro-Integridade voltado aos produtores rurais e agroindustriais, conferindo um selo aos empresários e cooperativas que cumpram práticas anticorrupção, trabalhistas e de sustentabilidade pré-definidas. (MESQUITA, 2019, p. 164).

Finalmente, o *compliance* público é subdividido em ordenatório e político: sendo aquele relativo ao planejamento, estruturação e organização interna à administração pública, destinando-se, portanto, a implementar o programa de integridade na organização; enquanto este define o funcionamento do programa em relação às políticas públicas realizadas pelo Estado.

Um *compliance* para o setor público inicia-se pela adesão da alta administração ao propósito de implementar programas de integridade na organização. A partir dessa decisão, cogita-se da definição de uma equipe responsável pela implementação do programa e, logo após, pela análise dos riscos que serão considerados no programa de integridade.

No caso de *compliance* em âmbito municipal, a regulamentação da Lei nº 12.846/2013 em nível local é recomendada pela CGU. A propósito, Etges e Ribeiro (2018) indicam quais seriam os pontos de um programa de integridade editado pelos municípios:

> As sugestões de decretos regulamentares propõem normatização quanto aos seguintes pontos da lei: sistema de cálculo da multa, Processo Administrativo de Responsabilização – PAR – e acordos de leniência. Quanto à multa, procura estabelecer critério de dosi-

> metria, sugerindo circunstâncias que devem ser consideradas como base do cálculo da multa, tais como a gravidade e a repercussão social da infração, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Também o sopesamento das circunstâncias agravantes e atenuantes, que poderão ser avaliadas conforme a repercussão concreta no ato lesivo. (ETGES; RIBEIRO, 2018, p. 15).

3.1 – A organização da função de controle na administração pública e a proposta de um programa de integridade

Por imperativo constitucional (art. 74 da Constituição de 1988), a administração pública, inclusive a municipal, manterá um sistema de controle interno, com identidade orgânica e cuja operação permita o cumprimento de exigências legais, a proteção do patrimônio público e a aplicação mais eficiente dos recursos disponíveis. De acordo com instrução editada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI[10] –. o controle interno deve promover a certeza quanto à busca pelos resultados da organização, também por meio da análise e gestão de riscos.

De acordo com Pinheiro *et al.* (2018), os órgãos de controle interno poderiam promover medidas de integridade, além de orientar a implementação de programas de *compliance* de contratados do poder público. No mesmo sentido, para o TCU (2018: 20), o controle interno poderia atuar com diversas espécies de controle, realizando o gerenciamento de riscos, o de desconformidade com leis e regulamentos, atuar com a função de controladoria, que monitora os riscos financeiros, e, ainda, com a função antifraude e anticorrupção, gerindo os riscos de fraude e corrupção. Gonçalves Júnior e Miranda (2019) afirmam:

10 A INTOSAI, editou, entre outras, o Issai 12 estabeleceu uma série de princípios que visam fortalecer a *accountability*, a transparência e a integridade das entidades governamentais e do setor público.

> a ferramenta de *compliance* deve ser utilizada irrestritamente pelos gestores das controladorias internas públicas. Somente através da implementação das rotinas de *compliance* será possível atender as demandas de orientação e fiscalização impostas como missão aos controles internos públicos. O setor público, mais do que o setor privado, tem por obrigação constituir sistemas e rotinas que incentivam a integridade das ações de seus gestores. No contexto democrático, criar mecanismos de verificação e controle, como os controles internos, práticas de *compliance*, transparência no *Accountability*, constituem vantagens competitivas junto ao principal cliente, o cidadão. (GONÇALVES JÚNIOR; MIRANDA, 2019, p. 49).

Marrara (2019), no entanto, aponta dificuldades inerentes ao funcionamento do controle interno: a falta de especialidade técnica, a proximidade entre o controlador e o controlado, o corporativismo e o clientelismo, a insuficiência na atribuição de poder punitivo e os custos elevados. Machado (2017) também sustenta que a atribuição das funções de um "*chief compliance officer*" não se subsumiria ao sistema de controle interno, vez que se lhe deve assegurar autonomia funcional:

> A atividade do *chief compliance officer*, portanto, não se confunde com as atividades de controle interno tampouco com auditoria interna ou jurídico da empresa. Sua atividade é específica e deve fazer parte da rotina da empresa, portanto, não é realizada periodicamente como auditoria interna; não demanda apenas a participação daqueles que têm interesse direto na empresa (controle interno); também não se volta apenas à assessoria jurídica. Antes de qualquer conhecimento jurídico, exige profundo conhecimento sobre o segmento de mercado da empresa e os riscos subjacentes à atividade econômica. Atua primordialmente em três frentes: a) prevenção da prática de infrações; b) detecção das eventualmente cometidas no menor prazo possível; c) repressão dos atos praticados, com imposição interna de penalidades. (MACHADO, 2017, p. 60).

Afora as exigências próprias da organização da função de integridade no âmbito da administração pública, ainda remanescem questões sobre sua atividade regular, mais exatamente

sobre a maneira pela qual o programa de integridade será planejado, executado e monitorado, como se verá a seguir.

3.1.1 – O exercício de uma função compliance em municípios: a definição de medidas de integridade

Na definição das medidas que integrarão um programa de integridade, o planejamento deve considerar as características organizacionais da entidade que a realizará, sob o risco de não ser vantajosa sua implementação. Segundo Marrara (2019), deve haver um sopesamento da necessidade de um programa de integridade ou de conformidade até mesmo à realidade econômica da organização, a se considerar os custos de operação de um programa assim.

O art. 42 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, determina parâmetros para avaliação do programa de integridade, entre os quais se incluem o comprometimento da alta administração; o estabelecimento de padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade; treinamentos periódicos; análise de riscos; procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos, no pagamento de tributos, na sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças ou permissões; a criação de canais de denúncias de irregularidades; procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos; transparência.

Para Marrara (2019), a implementação do programa perpassa necessariamente algumas etapas: a decisão por se implementar, admitida pela alta administração e mantida durante seu planejamento e execução; a criação de um órgão responsável pelo programa; a definição dos marcos normativos do programa, no âmbito da organização; a elaboração de instrumentos

de capacitação e de fomento, destinado aos funcionários, aos usuários e, ainda, aos terceiros contratados. Como afirmado por Vieira (2019),

> Instituir um programa de integridade não significa inventar algo absolutamente novo, mas valer-se das capacidades já conhecidas e desenvolvidas pelas organizações de maneira inovadora e coordenada. Os principais instrumentos de um programa de integridade são diretrizes já adotadas por meio de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da conformidade, propondo fazer com que os responsáveis pelas atividades mencionadas e áreas afins trabalhem de maneira coordenada, a fim de garantir uma atuação íntegra, minimizando os riscos de fraude, corrupção, infração aos princípios éticos e aos requisitos legais. (Vieira, 2019, p. 162).

3.2 – Convergências entre compliance *e administração pública*

Embora compreensível que Mesquita (2019) adote a expressão *Compliance* Público para designar o conjunto de medidas de integridade que a administração pública adotaria, no âmbito de uma gestão de riscos inerentes à execução de políticas públicas, a fim de evitar práticas corruptas, sua efetiva implementação pode, de fato, convergir com as características e as necessidades da administração pública. Kovtunim *et al*. (2019, p. 119) defende que um *compliance* público seria necessário, porque, por ele, "estimula-se um comportamento ético dos agentes públicos, bem como a aplicação, pelo Governo, de políticas públicas coordenadas envolvendo a sociedade e as empresas brasileiras no combate às condutas antiéticas e à corrupção".

Já em relação a municípios, Gonçalves Júnior e Miranda (2019: 56) partem da premissa de que os órgãos e sistemas de controle interno devem responder pelo planejamento e execução de programas de integridade. E, nesta toada, apontam para as dificuldades operacionais, sobretudo para pequenos municípios, onde sequer há um controle interno estruturado:

> Antes de se falar de programas de integridade para prefeituras pequenas é necessário que as mesmas fortaleçam e em alguns casos, criem formalmente os órgãos de controladorias internas, estruturando-os de forma de existir a possibilidade mínima de trabalho, aperfeiçoamento das equipes e criando um ambiente propício as funções de controladoria. Não há que se falar de programas de integridade para prefeituras, enquanto as mesmas não possuírem sistemas fortes de controle interno. Somente a partir desta estruturação, será possível pensar nos programas de integridade como ferramentas indispensáveis ao combate a corrupção nos órgãos menores, em especial as prefeituras de pequeno porte. (GONÇALVES JÚNIOR; MIRANDA, 2019, p. 56).

Não obstante tal dificuldade própria ao desafio de implementação de programas de integridade no nível municipal, há outras variáveis que conduzem à necessidade de inovação organizacional por via do isomorfismo institucional, como se verá a seguir.

4 – Modelagem de *compliance* para a administração pública de municípios brasileiros

Considerando os riscos de integridade inerentes à realidade dos municípios, bem como os programas que permitem prevenir sua ocorrência, remanesce o desafio de compreender-se qual seria a solução mais adequada: se pode haver uma modelagem diferenciada de um programa de integridade para municípios, a partir de seus elementos característicos, como população, renda ou forma pela qual se organiza; se existem parâmetros de integridade que seriam dispensáveis; e, enfim, se, e em que medida, haveria vantagem para a administração pública municipal em implementar um programa de integridade.

A se considerar todo o marco regulatório da integridade, é inegável que os municípios deverão implementar seus próprios programas de integridade, em garantia de sua eficácia jurídica, mas também em deferência ao comprometimento internacional do Brasil em sua concretização, quer pelas convenções e recomendações já admitidas, quer pelos compromissos assumidos

junto a organizações internacionais, a exemplo da OCDE. Indiscutível também o empenho dos órgãos de controle externo da administração pública, sobretudo os Tribunais de Contas, o Ministério Público e as controladorias, para disseminar a cultura de integridade e fomentar sua enculturação junto ao setor público, especialmente o municipal.

A forma pela qual os municípios o farão e os resultados desta iniciativa são incógnitas. Ainda que exista uma programação a se cumprir, não está acertada a efetividade desse empreendimento. O próprio fato de impor-se uma inovação organizacional, contudo, impele a um esforço de análise sobre a maneira com que se realizará essa implantação de um programa municipal de integridade. E, neste passo, torna-se propícia uma abordagem baseada na teoria do isomorfismo institucional de Dimaggio e Powell (2005), por se considerar 1) um campo organizacional, no caso integrado pelo conjunto de municípios que se movimentarão em prol da integridade; 2) uma racionalidade que orienta a mudança, a chamada "a gaiola de ferro" de que tratam os autores; 3) a necessidade de inovação organizacional, que pode revelar-se numa das espécies do isomorfismo, o coercitivo, o mimético ou o normativo.

A seguir, os elementos da teoria são analisados quanto à implantação de um programa municipal de integridade.

4.1 – Inovação de municípios por isomorfismo institucional

Dimaggio e Powell (2005) desenvolveram uma teoria a respeito da capacidade de as organizações mudarem e inovarem, através do isomorfismo institucional, que compreende três expressões, a saber: a normativa, a coercitiva e a mimética. Embora constituam tipologias, nem sempre ocorrem de forma isolada ou pura, sendo o mais comum que suas características e seus resultados identifiquem-se ao menos parcialmente.

O isomorfismo normativo identifica-se pela existência de uma organização cujo profissionalismo passe a vincular o com-

portamento de entidades a ela relacionadas, sobretudo por uma tendência de formação educacional que oriente tal comportamento. Destaca-se, nesse sentido, a força isomórfica que a mão-de-obra possa demonstrar dentro de uma organização, na exata medida em que ela define o modo de atuação que identificaria a própria entidade. Dimaggio e Powell (2005), a propósito, especificam o que entendem por profissionalização:

> interpretamos a profissionalização como a luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho, para controlar a 'produção dos produtores' (Larson, 1977, p. 49-52) e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão. (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 79).

A partir de uma sequência de casos, os autores sustentam que o posicionamento de uma organização também se explica pela performance dos profissionais que nela atuam, sobretudo em mercados competitivos, em que os talentos individuais são buscados e aperfeiçoados.

O isomorfismo coercitivo, por outro lado, revela-se pela atuação de uma entidade em resposta a pressões formais ou informais de outras entidades ou a expectativas culturais que se manifestam por alguma forma de coerção, por persuasão ou mesmo um convite para atuar em conjunto com outras organizações. Como dizem Dimaggio e Powell (2005):

> O isomorfismo coercitivo resulta tanto de pressões formais quanto de pressões informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais elas dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. Tais pressões podem ser sentidas como coerção, como persuasão, ou como um convite para se unirem. Em algumas circunstâncias a mudança organizacional é uma resposta direta a ordens governamentais: os produtores adotam novas tecnologias de controle de poluição para se adequarem a regulamentações ambientais; organizações não lucrativas mantêm contabilidade e contratam contadores a fim de se adequarem às obrigações legais e fiscais; e certas organizações contratam funcionários a partir de critérios de ação afirmativa para se defenderem de alegações de

> discriminação. Escolas admitem estudantes especiais e contratam professores especiais para isso, estimulam relações com associações de pais e professores, mantendo administradores que se relacionarão com elas, e adotam currículos adequados aos padrões do Estado. (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 77).

De outra maneira, pode-se dizer que corresponde a uma decisão institucional que é tomada simplesmente para adequar a entidade àquilo que é convencional ou recomendável em seu ambiente.

Já no isomorfismo mimético, uma entidade decide e atua sob a inspiração de outra, que lhe pode servir de modelo, para se afastar da incerteza de um ambiente instável, de modo a buscar os resultados mais apropriados ao desempenho organizacional. Como afirmam os autores (2005):

> Quando as tecnologias organizacionais são insuficientemente compreendidas, quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo. As vantagens do comportamento mimético, em termos de economia de ações humanas, são consideráveis. (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 78).

A incerteza inerente a uma mudança organizacional, somada ao cenário em que se propõe, determina a forma de isomorfismo. O desafio para a entidade que se propõe a inovar é encontrar o padrão mais adequado. Dimaggio e Powel (2005) advertem:

> As organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas. A ubiquidade de determinados tipos de arranjos estruturais pode ser mais provavelmente creditada à universalidade de processos miméticos do que à concreta evidência de que os modelos adotados aumentam e eficiência. John Meyer (1981) afirma que é fácil prever a gestão de uma nova nação emergente sem saber nada sobre a nação em si, já que 'nações periféricas são muito mais isomórficas – com relação às formas administrativas e padrões econômicos – do que qualquer teoria do sistema mundial de divisão econômica do trabalho poderia nos levar a crer'. (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 79).

4.1.1 – Condições e limites para o isomorfismo coercitivo em municípios

Se há um marco legal a exigir que os municípios estruturem uma função de *compliance*, inclusive pela previsão de sanções para aqueles que não a tiverem organizada, haverá uma inegável pressão formal e mesmo informal para sua implementação.

Araripe e Machado (2018), neste ponto, analisam a Lei nº 7.753/2017, do Estado do Rio de Janeiro, que obriga as licitantes vencedoras e contratadas a implementarem seus programas de integridade, e a Lei nº 6.112/2018, do Distrito Federal, com disposição em sentido semelhante. Comparando tais iniciativas com aquela do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, que institui a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor como condicionante de habilitação em licitações, as autoras destacam a própria invalidade do comando normativo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre os limites da atuação dos entes federativos na criação de incentivos (no caso, à integridade, por meio de mecanismos de premiação em licitações e contratos)[11].

11 Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional e administrativo. Lei 3.041/05, do Estado do Mato Grosso do Sul. Licitações e contratações com o poder público. Documentos exigidos para habilitação. Certidão negativa de violação a direitos do consumidor. Disposição com sentido amplo, não vinculada a qualquer especificidade. Inconstitucionalidade formal, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre a matéria (Art. 22, inciso XXVII, da CF). 1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. 2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. 3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a Administração local. 4. Ao dispor nesse

Ainda que a coerção possa ser delimitada pela própria legalidade da intervenção em municípios, outro fator relevante deve-se à possibilidade de responsabilização pessoal dos agentes públicos e da própria entidade. Havendo indícios de concorrência para a prática de ilícito, pode ocorrer a sanção administrativa, civil, penal e por improbidade administrativa de servidores. Embora o marco legal mencione sanções para a pessoa jurídica, ainda seria discutível a punição de uma entidade pública por falta de integridade.

4.1.2 – Aprendizado mimético de municípios e o sistema de incentivos

Aqui, a par do isomorfismo coercitivo, em que ocorre uma pressão ambiental para a mudança organizacional, existe uma recomendação de adotar-se uma conduta, a fim de colher os benefícios institucionais dessa escolha, sobretudo por não se conhecerem claramente os resultados de decidir-se por não aderir a um programa de integridade.

No sentido de identificar incentivos a uma decisão, Araripe e Machado (2018) analisam as possibilidades de utilização de *nudge* como elemento de uma política de implantação de programas de integridade. Sugerem que se pode incentivar sua utilização por meio de sutis incentivos, a exemplo do efeito positivo de reconhecer uma organização por sua iniciativa (com as devidas divulgações da conquista, a exemplo do programa Pró-Ética), ou mesmo pelo efeito deletério de um eventual apontamento de desconformidade (acompanhado da publicação num cadastro negativo). A par de aplicações casuísticas, as autoras sustentam a vantagem do *nudge* pelo reduzido custo operacional e pela viabilidade da adesão das organizações à proposta.

sentido, a Lei Estadual 3.041/05 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos, e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Procurador Geral da República. Governador do Estado do Mato Grosso do Sul e outro. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 08 de set. de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

Embora as autoras tratem especificamente de programas de integridade para colaboradores privados do setor público, sugerindo inclusive, pontuação maior em licitações para quem os tenha implementados, seria perfeitamente possível adotar esse mecanismo para os municípios incrementarem seus próprios programas de integridade, valendo-se da possibilidade de organizar-se um *rating* positivo.

4.1.3 – A profissionalização da função compliance

A ideia de desenvolver-se um programa de integridade no nível municipal também pode ocorrer pela formação de pessoas qualificadas para implementar sua estrutura e orientar seu funcionamento, ou pelo apoio técnico, a exemplo da realização de eventos ou emergência de organizações que possam referenciar as ações de municípios.

4.2 – Parâmetros organizacionais e normativos para a implementação de programas de integridade em municípios

A partir das três formas pelas quais o isomorfismo institucional permite a inovação organizacional pública, no sentido de o Município conseguir planejar, estruturar, executar e monitorar um programa de integridade, pode-se apontar alguns parâmetros, à guisa do disposto no art. 42 do Decreto nº 8.420/2015, que devam ser considerados nessa tarefa.

Em relação à regulamentação, Etges e Ribeiro (2018) destacam a competência municipal para a edição de um programa de integridade, sobretudo pelo avanço que a Lei nº 12.846/2013 representou quanto à responsabilidade de pessoas jurídicas. Afora o aspecto simbólico da regulamentação no nível municipal (no sentido de que, assim, o Município compromete-se com a aplicação da lei e com a implementação de um programa de integridade), os autores apontam para aspectos em que o tratamento local seria até mesmo necessário:

> As sugestões de decretos regulamentares propõem normatização quanto aos seguintes pontos da lei: sistema de cálculo da multa, Processo Administrativo de Responsabilização – PAR – e acordos de leniência. Quanto à multa, procura estabelecer critério de dosimetria, sugerindo circunstâncias que devem ser consideradas como base do cálculo da multa, tais como a gravidade e a repercussão social da infração, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Também o sopesamento das circunstâncias agravantes e atenuantes, que poderão ser avaliadas conforme a repercussão concreta no ato lesivo.
>
> Em relação ao Processo Administrativo de Responsabilização – PAR –, a União entende ser importante aos municípios regulamentar a possibilidade de novas alegações de defesa caso sejam produzidas provas no bojo do PAR; elementos que devem constar na portaria de instauração do PAR, prazos procedimentais e normas relativas à condução dos trabalhos pela comissão, necessidade de que os relatórios finais sejam conclusivos, bem como que as decisões que eventualmente não os acolham sejam devidamente fundamentadas. São disciplinados aspectos para a realização de acordos de leniência, como as atribuições que serão executadas pela comissão de negociação e os efeitos de eventual desistência ou rejeição de seus termos. (ETGES; RIBEIRO, 2018).

Outro aspecto sensível para um programa de integridade são as licitações e contratos administrativos. Nater *et al.* (2015) apontam para os avanços trazidos pela Lei nº 12.846/2015 quanto à prevenção de fraudes em licitações. Lacerda (2019) também evidencia a aptidão dos programas de integridade para evitar a colusão e a fraude em licitações. Com tais programas,

> implica elevar a prioridade do tratamento da corrupção e dos cartéis em licitação no âmbito da organização com a designação de uma unidade específica para trabalhar a integridade. Desse modo, as ações dos programas públicos de integridade deteriam um viés mais sistemático, perene e organizado no tratamento da integridade no âmbito organizacional, possibilitando o monitoramento específico. (LACERDA, 2019, p. 126).

Neste sentido, Ferreira (2019) apresenta a possibilidade de instituírem-se selos de certificação como bônus em licitações,

para promover aquele licitante que disponha de um programa de integridade ou de conformidade, a exemplo do que ocorre com o selo "Empresa Pró-Ética".

Deve-se, enfim, enfatizar, como fazem Leal e Ritt (2014), que a simples existência de um programa de integridade já constitui uma importante característica educativa, na medida em que comunica aos funcionários da organização, aos usuários e a terceiros o comprometimento institucional com a integridade.

5 – Considerações finais

No âmbito de um programa de pesquisa sobre controle governamental, prevenção e combate da corrupção em Minas Gerais, seria pertinente analisar como os municípios poderiam implementar seus próprios programas de integridade, em cumprimento às disposições da Lei nº 12.846/2013. Duas dificuldades iniciais exsurgem: se, e como, tais programas de integridade seriam planejados e executados por municípios; e quais seriam as justificativas, ou melhor, os riscos de corrupção que integrariam esta inovação institucional.

Diversos fatores colaboram para os municípios enfrentarem riscos de corrupção. Destacaram-se aqui a organização administrativa e a gestão de recursos financeiros. O patrimonialismo não dialoga com a prática de integridade. No entanto, até mesmo pela precariedade dos meios usuais de controle interno da administração pública, continua a existir como prática relativamente comum. Novos modelos de organização pública, em que a burocracia e o gerencialismo abandonem características negativas poderiam contribuir para mitigar os riscos de corrupção,

A maneira pela qual a administração fazendária se estrutura e opera, pode gerar problemas para a integridade, tanto pelo volume de recursos disponíveis para municípios, quanto pela forma de seu gerenciamento local. Se as receitas ordinárias têm

controles rígidos, os recursos extras, razoavelmente usuais na administração pública municipal, constituem um problema de gestão, devido à falta de controles de sua destinação. Nos municípios, ademais, há uma grande precarização da gestão fazendária, o que ocorre devido à falta de institucionalização de seus procedimentos e dificuldades de capacitação de seu pessoal.

Em vista destes problemas intrínsecos à administração pública municipal, a ensejar riscos de práticas corruptas, a proposta de um *compliance* público, na verdade, de um programa de integridade municipal, é construída a partir da experiência privada e em cumprimento às obrigações internacionais firmadas pelo Brasil. Assim como existe uma recomendação dos órgãos de controle externo para a gestão de riscos na administração pública, sugere-se que a política de integridade se inicie, se assim o decidir a alta administração, pela edição de um marco normativo, passe pela organização de um sistema de integridade (a exemplo de um *chief compliance officer*), execute-se, através da comunicação das ações, formação de pessoal e de eventual sanção de infratores, e, ao final, seja monitorada, a fim de assegurar a efetividade do programa.

A partir desta perspectiva, relativa aos riscos de corrupção inerentes aos municípios e às dificuldades de implementação de um programa de integridade, investiga-se a aptidão do município para a inovação organizacional, por meio do isomorfismo normativo, coercitivo ou mimético.

No isomorfismo normativo, destaca-se o papel da profissionalização de agentes capazes de disseminar uma cultura de *compliance* público, especialmente pela formação de servidores públicos e pela referência institucional a uma organização que consiga orientar os municípios. Pelo coercitivo, são destacadas as forças que compeliriam a administração pública municipal a implementar seus programas de integridade, tanto pelas vantagens supervenientes como pelos riscos de sanção em caso de recusa. Enfim, o mimético ocorre pela orientação de um município pela experiência de outras entidades, a exemplo de *nudges* relativos à adesão a um programa de certificação positiva.

Observa-se, finalmente, o empenho e uma tendência de municípios criarem seus próprios programas de integridade, a começar pela aplicação da Lei nº 12.846/2013, pela edição de marco normativo e pela adoção de medidas de integridade. Embora não haja um padrão nacional, até porque os riscos de corrupção são diferenciados por municipalidade, existem fatores que concorrem para tal inovação organizacional.

6 – Referências

AGUIAR, Luiz Fernando de Brito Loiola. **A governança corporativa e os programas de compliance**: uma análise sob a ótica da gestão pública. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/35206. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

Albres, Hevellyn Menezes. **Política pública para promoção da integridade corporativa: estudo de caso do Programa Pró-Ética**. Brasília: IPEA, 2018.

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano *et al*. Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. **[Anais].** [S.l.]:ANPEC, 2007. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A030.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

ALMEIDA NETO, Edmilson Machado de. **Combate à corrupção**: uma análise do acordo de leniência e do programa de compliance na Lei nº 12.846/2013. 2015. Trabalho do conclusão de curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/10837/1/2015_EdmilsonMachadodeAlmeidaNeto.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. **La Ley Anticorrupción y los parámetros de evaluación de los programas de integridad en Brasil**. 2018. Dissertação. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42036/8/Dissertacao_Gustavo_Tardelli.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

ANJOS, José Radamés Marques Miguel dos. **A política local ajuda a explicar a punição eleitoral de prefeitos corruptos?**: um estudo da corrupção em pequenos municípios brasileiros. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11122015-115413/publico/2015_JoseRadamesMarquesMiguelDosAnjos_VCorr.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

ARARIPE, Cíntia Muniz Rebouças de Alencar; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: nudge ou obrigação legal? Um olhar sobre as duas perspectivas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 385-404, 2018.

BATISTI, Beatriz Miranda; KEMPFER, Marlene. Parâmetros de compliance por meio da metodologia de análise de risco para a mitigação da responsabilidade objetiva diante da Lei Anticorrupção (12.846/2013) em face de negócios públicos. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 184-200, 2016.

BERNARDO, Joyce Santana; REIS, Anderson de Oliveira; SEDIYAM, Gislaine Aparecida Santana. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, p. 277-292, 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão**. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate a fraude e corrupção:** aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Issai 12**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. Compliance na administração pública. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 01, p. 75-95, 2016.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **ERA - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

ETGES, Filipe Madsen; RIBEIRO, Rafaela Agliardi. A regulamentação da lei anticorrupção nos municípios. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 2019. Disponível em: https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/18838/1192612099. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

FERREIRA, Tomas Julio. Fomento à integridade: o compliance como exigência nas contratações públicas. **Revista Direito em Debate**, v. 28, n. 52, p. 267-283, 2019.

FERREIRA, Daniel; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. A importância do controle cidadão nos programas de integridade (compliance) das empresas estatais com vistas ao desenvolvimento nacional. **Revista Juridica**, v. 4, n. 45, p. 115-134, 2016.

GOMES, Rafael Mendes; BELTRAME, Priscila Akemi; CARVALHO, João Vicente Lapa de. Compliance empresarial: novas implicações do dever de diligência. In: Martins, Ricardo Lacaz. **Mercado financeiro & de capitais**: tributação e regulação. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 531-557.

GONÇALVES JÚNIOR, Edson; MIRANDA, Maurício Fernando Oliveira de. Compliance no setor público e a realidade dos programas para pequenas prefeituras**. Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 7, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2019.

GONÇALVES, Vinícios Lemos. **A importância do compliance alinhado a gestão do controle interno**. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Contáveis) – Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2019. Disponível em: https://bdm.ufmt.br/bitstream/1/1363/1/TCC_2019_Vin%c3%adcios%20Lemos%20Gon%c3%a7alves.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

HELAL, Diogo Henrique; DIEGUES, Geraldo César. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté–MG. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 23-45, 2009.

KEMPFER, Marlene; BATISTI, Beatriz Miranda. Estudos sobre o compliance para prevenção da corrupção nos negócios públicos: ética, ciência da administração e direito. **Revista do Direito Público**, v. 12, n. 2, p. 273-307, 2017.

_____. Parâmetros de compliance por meio da metodologia de análise de risco para a mitigação da responsabilidade objetiva diante da lei anticorrupção (12.846/2013) em face de negócios públicos. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 184-200, Jan./Jul. 2016.

KOVTUNIN, L. C. de Olival; LIMA, K. K. de; BEZERRA, M. M. M.; SANTOS JÚNIOR, R. R. Programas de compliance no setor público: instrumento de combate à corrupção e incentivo à transparência. **Revista São Luis Orione**, v. 2, n. 14, p. 108-120, 2019.

LACERDA, Natália de Melo. A emergência dos programas públicos de integridade como instrumento de prevenção de cartéis em licitação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 56, n. 221, p. 111-130, jan./mar. 2019.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. A necessidade de adoção de códigos de integridade corporativa – compliance – pelas entidades da administração pública indireta de direito privado. **Revista da AGU**, Brasília, v. 17, n. 01, p. 87-108, abr./jun. 2018.

_____. A previsão dos mecanismos e procedimentos internos de integridade: compliance corporativo na lei anticorrupção: sua importância considerado como uma mudança de paradigmas e educação empresarial. **Barbarói**, n. 42, p. 46-63, 2014.

MACEDO, Edson Oliveira de. **Corrupção municipal**: análise de fatos estilizados a partir de indicadores de irregularidades na administração. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Edson_Oliveira_de_Macedo.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

MACHADO, Ivja Neves Rabêlo. **Parâmetro à atuação do chief compliance officer na política pública de enfrentamento da corrupção transnacional**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/12778/1/61500049.pdf.Acesso em: 15 de novembro de 2020.

MARASCHIN, George Miguel Restle. **Compliance no setor público**. 2017. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Advocacia do Estado e Direito Público) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/181668. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

MARRARA, Thiago. Quem precisa de programas de integridade ("compliance")? **Revista de Direito da Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 7-27, 2019.

MESQUITA, C. B. C. de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019.

NASCIMENTO, Alex Bruno F. M.; PADILHA, Yuri de Lima; SANO, Hironobu. Contribuições da teoria institucional para análise de disseminação de inovação na gestão pública. **Percurso**, v. 2, n. 29, p. 240-260, 2019.

NATER, Matheus Ribeiro *et al*. Licitação sem corrupção: a influência da ferramenta compliance no processo de conformidade das organizações. **Anais do EVINCI-UniBrasil**, v. 1, n. 3, p. 8-8, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da administração pública Federal Brasileira**: gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. 2011. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

ORLANDI, Karolina Wachowicz. **Investigação econômico-comportamental sobre a natureza da corrupção**. 2019. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2019. Disponível em: http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/4317. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

OLIVIERI, Cecília *et al*. Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. **Revista de administração pública**, v. 52, nº 1, p. 169-179, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade a discricionariedade administrativa. **Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 83-106, jan./jun. 2012.

PINHEIRO, Caroline Da Rosa; LUCENA, Victor Eduardo da Silva; CARVALHO, Chayene Tavares de. Compliance: os mecanismos de controle interno e a organização das pessoas jurídicas no combate à corrupção. **Revista da JOPIC**, v. 1, n. 3, p. 106-115, 2018.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81-104, 2006.

REZENDE, João Batista. **Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/150/1/Administra%c3%a7%c3%a3o%20p%c3%bablica%20em%20munic%c3%adpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e lei anticorrupção nas empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

RODRIGUES, Maria Lúcia de Barros; OLIVEIRA, Pamela Danelon Justen de; ARAUJO, Alexandra Barbosa Campos de. Compliance no setor estatal. **Percurso**, v. 2, n. 19, p. 279, 2016.

SANTOS, Renato Almeida dos *et al*. Compliance e liderança: a suscetibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações. **Einstein**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 1-10, 2012.

SILVA, Francisco Lopes da. **O controle interno no setor público: Um estudo na prefeitura de Manaus**. Manaus: UFAM, 2011.

SOARES, Maurélio; SCARPIN, Jorge Eduardo. Controle interno na administração pública: avaliando sua eficiência na gestão municipal. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 14, n. 1, 2015.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer**, v. 10, p. 9-45, 2000.

VELOSO, João Francisco Alves *et al*. (orgs.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

VENTURI, Eliseu Raphael. O mal político como desafio ao estado contemporâneo: racionalidade jurídica como resistência anti-autoritária. **Percurso**, v. 2, n. 29, p. 465-470, 2019.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

VIEIRA, James Batista. Os conselhos de políticas públicas são uma estratégia efetiva de combate à corrupção? Uma análise do controle social das políticas públicas nos municípios brasileiros. ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014. p. 1-23, 2014. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/conselhos-politicas-publicas-sao-estrategia-efetiva-combate.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2020.

VOSGERAU, Bruno Roberto. A corrupção na administração pública brasileira: os atos corruptos e a eficácia dos instrumentos jurídicos inibidores de sua prática no ordenamento brasileiro. **Percurso**, v. 2, n. 29, p. 437-440, 2019.

Recebido em 1/10/2020
Aprovado em 16/11/2020