

AS INTERSECÇÕES ENTRE O *COMPLIANCE* E A GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS^{1 2}

THE INTERSECTIONS BETWEEN COMPLIANCE AND MULTILEVEL GOVERNANCE IN THE FIELD OF PUBLIC POLICIES

Betieli da Rosa Sauzem Machado³
Camila Lemos de Melo⁴

Resumo: O trabalho tem como objetivo analisar os programas de *compliance* público e as técnicas de governança multinível para melhor efetividade das políticas públicas na esfera local. Busca-se responder o seguinte problema: como a governança multinível pode contribuir para a viabilização dos programas de integridade – *compliance* – nos diversos níveis de governo para auxiliar na formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local? Os métodos de procedimento hermenêutico e o de abordagem dedutivo, além da técnica de pesquisa bibliográfica. A investigação divide-se em três objetivos específicos: primeiro, aborda-se os aspectos gerais e a conceituação da governança pública e da governança multinível; segundo, verifica-se o conceito e o instituto do *compliance* público; terceiro, investiga-se os mecanismos de *compliance* público e sua relação com a efetividade de políticas públicas. Concluiu-se que é necessário a adoção de programas de integridade, pois no formato de federação adotado ocorre a descentralização do poder com a outorga de autonomia aos entes federativos, sem, contudo, ocorrer um diálogo federativo efetivo. Assim, como a governança multinível traz de forma endógena aspectos pertinentes à cooperação das relações intergovernamentais é possível vislumbrar a sua aplicabilidade para impulsionar e fortalecer a probidade e a eficácia das políticas públicas.

Palavras-chave: Indicação de até cinco palavras-chave e em ordem alfabética.

Abstract: The objective of this work is to analyze public compliance programs and multilevel governance techniques for better effectiveness of public policies at the local level. It seeks to answer the following problem: how can multilevel governance contribute to the feasibility of integrity programs – compliance – at the various levels of government to assist in the formulation and implementation of public policies at the local level? The methods of

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Trata-se de pesquisa desenvolvida a partir de estudos realizados no âmbito das teses das autoras, sendo a pesquisa também submetida para o XII Congresso Internacional de Direito Administrativo & Mostra de artigos científicos.

³ Doutoranda e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada. E-mail: <betielisauzem@yahoo.com.br>.

⁴ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. Bolsista CAPES, modalidade II. Mestre na Universidade de Santa Cruz do Sul (2023) e mestre em Direito da União Europeia pela Universidade do Minho, no regime sanduíche (2023). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2013). E-mail: <camilalmelo@yahoo.com.br>.

hermeneutic procedure and deductive approach, in addition to the technique of bibliographic research. The research is divided into three specific objectives: first, it addresses the general aspects and conceptualization of public governance and multilevel governance; second, the concept and institute of public compliance are verified; third, it investigates the mechanisms of public compliance and its relationship with the effectiveness of public policies. It was concluded that it is necessary to adopt integrity programs, because in the adopted federation format there is the decentralization of power with the granting of autonomy to the federative entities, without, however, an effective federative dialogue. Thus, as multilevel governance brings endogenous aspects pertinent to the cooperation of intergovernmental relations, it is possible to glimpse its applicability to boost and strengthen the probity and effectiveness of public policies.

Keywords: Compliance; Integrity programs; Local government; Multi-level governance; Public policies.

1. Introdução

A intersecção entre compliance, governança multinível e políticas públicas se tornou um tema de crescente relevância e complexidade atualmente, tendo em vista que à medida que as políticas públicas se expandem além das fronteiras de um único ente federativo, ou seja, são formuladas e/ou implementadas em diversos níveis de governo a eficácia da governança multinível e a conformidade com as regulamentações desempenham um papel fundamental para sua eficiência. Desse modo, a pesquisa propõe como tema uma análise e compreensão das dinâmicas do *compliance* público no contexto da governança multinível, identificando desafios, oportunidades e impactos nas políticas públicas na esfera local, a partir da Constituição da República Federativa, de 05 de outubro de 1988.

De tal forma, o trabalho tem como objetivo analisar os programas de *compliance* público e as técnicas de governança multinível para melhor efetividade das políticas públicas na esfera local. Importante destacar que a pesquisa justifica-se em termos teóricos em razão da necessidade de aprofundar o conhecimento sobre *compliance* e governança multinível no contexto das políticas públicas no âmbito municipal, visto que a promoção de um governo responsável e transparente é essencial para a construção de políticas públicas mais eficazes e que atendam a população de forma eficiente e econômica. Já em termos sociais, evidencia-se que a falta de uma abordagem integrada para lidar com o cumprimento das políticas públicas em contextos multiníveis pode resultar em lacunas no processo de formulação e implementação, sendo que tais lacunas não prejudicam apenas a eficácia das políticas públicas, mas ainda comprometem a integridade e a transparência do processo decisório.

Neste contexto, diante da imprescindibilidade de se compreender questões relacionadas a conformidade nas políticas públicas no contexto da governança multinível para efetivar e legitimar as decisões e ações governamentais, busca-se responder o seguinte problema: como a governança multinível pode contribuir para a viabilização dos programas de integridade – *compliance* – nos diversos níveis de governo para auxiliar na formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local? A hipótese suscitada é de que é imprescindível que sejam desenvolvidas estratégias e abordagens que fortaleçam o *compliance* e a governança multinível nas políticas públicas, haja vista que a Administração Pública, no diversos níveis de governo, atua em ambientes complexos e interconectados, sendo importante identificar as boas práticas que possibilitem a conformidade com as leis e regulamentações existentes, visando, a partir disso, a execução de ações e processos destinados à prevenção, detecção e correção de fraude em políticas públicas.

Para responder ao problema de pesquisa, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, sendo realizada uma verificação geral – premissa maior – para o específico – premissa menor – até a conclusão. O método de procedimento será o hermenêutico, eis que possibilita a correta interpretação dos textos, assim como a técnica de pesquisa será a bibliográfica, por meio de documentação indireta, analisando a legislação, periódicos, teses, dissertações e obras relacionadas às temáticas estudadas no trabalho. Por fim, a investigação divide-se em três objetivos específicos: primeiro, aborda-se os aspectos gerais e a conceituação da governança pública e da governança multinível como meio de estimular a probidade e eficácia das políticas públicas; segundo, verifica-se o conceito e o instituto do *compliance* público no Brasil; terceiro, investiga-se os mecanismos de *compliance* público e sua relação com a efetividade de políticas públicas.

2. O papel governança pública e a governança multinível no estímulo da probidade e eficácia de políticas públicas

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, o Brasil projetou o sistema federativo como modelo de Estado, sendo este sistema fundamentado em um federalismo cooperativo entre os três níveis de governo, garantindo aos entes federativos autonomia nos âmbitos político, administrativo e financeiro, além de competências privativas, comuns e concorrentes. De tal forma, evidencia-se que para

compreender a estrutura do país que opera esse sistema, torna-se imperativo analisar a coordenação federativa.

É relevante observar, ainda, que a Constituição de 1988 distribuiu de forma mais equitativa os poderes entre os níveis de governo, adotando um modelo cooperativo⁵ de sistema federativo, tendo em vista garantir uma atuação colaborativa e coordenada, promovendo uma execução solidária e conjunta para atingir as metas comunitárias, em conformidade com os objetivos constitucionais. Vale ressaltar que, a partir desta Constituição, os municípios adquiriram *status* de entidades federativas, sendo dotados de autonomia⁶. Souza (2005) destaca que diferentemente de outras federações, o sistema federativo brasileiro é único, caracterizado pela presença de três níveis de governo, configurando um federalismo trino e *sui generis*, haja vista que no contexto do Direito comparado, não existem estruturas idênticas ou semelhantes.

Observa-se, conseqüentemente, para atingir essa finalidade, quatro fundamentos de destaque, sendo: 1) necessidade de desenvolver um modelo de federalismo mais democrático que garanta maior autonomia, negociação, equilíbrio e conflitos institucionalizados entre os diferentes níveis de governo; 2) emergência de um processo de descentralização *sui generis*, visto que os municípios foram dotados de *status* federativo; 3) promoção de um Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State* – abrangente que combina a função normativa e indutora da União com a implementação subnacional/descentralizada de políticas sociais; 4) a necessidade de uma Constituição que estabeleça formas regionais de organização territorial, criando mecanismos de governança adequados. (ABRÚCIO; SYDOW, 2018).

É relevante salientar que o avanço das teorias sobre governança teve seu início no contexto europeu, sendo este avanço, inicialmente, compreendido como um conjunto de teorias derivadas de estudos desenvolvidos sob as perspectivas das relações internacionais e da política comparada, carecendo de uma teoria única (JACHTENFUCHS, 2001). Portanto, nota-se, a partir disso, que o conceito de governança é multidisciplinar e multifacetado, permitindo

⁵ Salienta-se que o sistema de cooperação entre os entes federados tem início mediante o reconhecimento de que cada ente possui o dever intrínseco de colaborar com os demais, buscando a orientação, cooperação e controle do processo político-administrativo. Tal sistema se efetiva por meio da repartição vertical de competências e se alicerça na meta de que os governos central, regional e local devem executar as atividades estatais para beneficiar os cidadãos, alcançando, assim, o interesse público. Além disso, os entes federados assumem uma cooperação subsidiária, prestando auxílio aos entes menores – que estão mais próximos dos cidadãos – na execução de tarefas que não podem ser realizadas de forma isolada. (KRELL, 2008).

⁶ De acordo com Carvalho Filho (2015, p. 7), a autonomia, no seu sentido técnico-político, implica que os entes que compõem a federação possuem capacidade de auto-organização – permitindo-lhes criar os próprios diplomas constitutivos –, autogoverno – possibilitando a organização do governo e a eleição de seus dirigentes – e autoadministração – conferindo-lhes a capacidade de organizar seus próprios serviços.

adaptabilidade a diversas áreas do conhecimento, ou seja, é uma terminologia que pode ser aplicada a diferentes contextos em diversos setores sociais, variando conforme a perspectiva de análise adotada. (RHODES, 2000; FREY, 2004).

A capacidade do conceito de governança – governance – de abranger todas as relações e instituições envolvidas no processo de governação é a chave para o sucesso dessa terminologia, em contraste com o conceito de governo – government – que aparenta ser mais limitado (KITTHANANAN, 2006, p. 1). Apesar da diversidade de conceitos e definições, é possível identificar um denominador comum, no qual a governança está relacionada ao desenvolvimento dos estilos de governo, nos quais as fronteiras intra e inter os setores público e privado se interconectam. Assim, o termo governança não é sinônimo de governo, haja vista que esse refere-se à denominação das instituições estatais responsáveis pela manutenção da ordem pública e pela orientação das ações coletivas. (STOKER, 1998).

De tal modo, o conceito de governança se distingue da definição de governo, uma vez que esse se refere às ações estratégicas do Estado ou do poder público para intervir nas esferas econômica e social. Já a governança está relacionada com a forma como os bens comuns são fornecidos ou a ordem pública é mantida, resultando das interações e coordenadas entre diversos atores. (ROSENAU, 1992). Além disso, Pierre e Peters (2000) explana, ainda, que é imperativo que a governança não deve ser confundida com o termo governação, pois este último se refere à execução da ação governamental, já a governança diz respeito a uma esfera mais ampla que transcende as fronteiras públicas, isto é, aborda as relações institucionais entre o Estado, as pessoas e a sociedade civil.

Vale ressaltar que governança também se diferencia de gestão, pois enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função executora. Nesse sentido, a governança é conceituada como a atividade empregada para avaliar o ambiente, cenários, alternativas e resultados atuais e almejados. Outrossim, tem como propósito direcionar a preparação e a coordenação de políticas e de planos alinhadas com as funções organizacionais e as necessidades das partes interessadas, além de monitorar os resultados, desempenho e cumprimento de políticas e planos em relação às metas estabelecidas. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

As atividades de gestão são fundamentadas no planejamento de operações, com base em prioridades e objetivos propostos, na execução de planos que geram resultados em políticas e serviços, bem como no controle do desempenho, incluindo uma gestão adequada de riscos. Por



consequente, para garantir a execução das funções de governança – avaliação, orientação e monitoramento –, é essencial a aplicação de mecanismos de liderança, estratégia e controle. Além disso, evidencia-se que às práticas que assegurem as condições mínimas para promoção de boa governança incluem: a adaptação do modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais; a promoção de uma cultura de integridade na organização; e a garantia de que os líderes possuíssem, coletivamente, as competências adequadas para o desempenho das suas funções. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

Neste contexto, a governança pode ser compreendida como um modelo organizacional que faz uso de uma diversidade de instrumentos legais, comportamentais e tecnológicos, sendo que esses instrumentos capacitam os gestores públicos a tomar decisões e adotar ações de governo de forma segura. Além disso, possibilitando a correção e ajuste de diretrizes indispensáveis para a gestão quando necessário, especialmente por meio da implementação de programas de integridade (*compliance*). Portanto, levando em consideração as peculiaridades de um Estado Federal, a implementação bem-sucedida da governança em tal contexto, com ênfase na integridade, exige a capacidade de estabelecer mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os diversos níveis de governo. (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

Embora a prática da governança seja fundamental para qualquer sociedade que busque promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar de sua população, é imprescindível destacar que, no contexto Federação brasileira, a coordenação federativa é uma questão central desde a promulgação da Constituição de 1988, haja vista que adotou formas regionais de organização territorial, sem, contudo, criar mecanismos de governança adequados. Para tanto, é importante observar que a teoria da *Multi-Level Governance* pode aplicada, tendo em vista solucionar questões voltadas à implementação de programas de integridade – *compliance* –, buscando que seja efetivada a coordenação e a cooperação entre as esferas de governo, principalmente na formulação e implementação de políticas públicas.

Desse modo, ressalta-se que a governança multinível é um conceito que tem mais de vinte e sete anos, tendo surgido como resultado de estudos realizados sobre a evolução da política estrutural da Comunidade Europeia. Inicialmente, o conceito de governança multinível estava intrinsecamente ligado à estruturação da União Europeia como um sistema político, ocorrido em na década de 1990, quando se visava incorporar uma nova instituição política com vários níveis e jurisdições sobrepostas. Assim, é importante salientar que as pesquisas e a conceituação da governança multinível tiveram início a partir do estudo de Gary Marks intitulado de

Structural policy in the European Community (Política Estrutural na Comunidade Europeia). Desde então, estudos relacionados à governança multinível têm proliferado internacionalmente, estabelecendo vínculos com pesquisas sobre federalismo e subsidiariedade. (HOOGHE; MARKS, 2002; STEIN; TURKEWITSCH, 2008; PIATTONI, 2009).

Iniciada por Gary Marks, a noção de governança multinível é a chave para compreender as dinâmicas complexas da governança em sistemas que envolve múltiplos níveis de governo, isto é, Marks concebeu esse conceito como um sistema de negociação contínuas entre governos em vários níveis. Além de que sua definição se baseia na análise da política interna, notadamente ao utilizar a abordagem de redes de políticas para descrever como, no contexto da governança multinível, governos supranacionais, nacionais, regionais e locais estão envolvidos em redes políticas que transcendem as fronteiras territoriais. Assim, Marks utilizou o conceito de governança multinível não apenas para descrever um tipo particular de formulação de políticas, como a política de coesão, mas também para estabelecer processos que transformam a mobilização política e social em geral. Ele ressaltou a capacidade das autoridades estatais não centrais de contribuição para a governança, ultrapassando fronteiras nacionais e estrangeiras, desafiando a capacidade de controle do estado central. (HRYNIEWIECKA, 2011).

É importante mencionar que a governança multinível adota uma variedade de terminologias, como governança policêntrica, múltiplas perspectivas ou esferas, jurisdições sobrepostas ou interjurisdicional, consórcios, federalismo em rede e a diversidade, sendo que todas essas terminologias combinam a ideia de que a distribuição da governança em múltiplos níveis é mais flexível e operante do que a concentração em um único nível de jurisdição. Portanto, este modelo de governança incorpora de forma endógena aspectos relevantes da cooperação das relações intergovernamentais, contratando com abordagens competitivas e conflituosas. (HOOGHE; MARKS, 2001; 2003).

No contexto federativo nacional do Brasil, torna-se evidente a aplicabilidade da teoria da governança multinível, isso porque essa abordagem pode contribuir e fortalecer os programas de integridade – *compliance* – de forma cooperativa e coordenada, isto é, isso permite estabelecer medidas internas que visam minimizar e reduzir os riscos de violação às leis e aos princípios da Administração Pública, estimulando a probidade e a eficácia dos serviços públicos, refletindo, como consequência, na eficiência e efetividade de políticas públicas. Nesse sentido, reitera-se que é necessário adotar tais programas, especialmente devido à estruturação clássica do país como uma federação, com descentralização de poder e concessão de autonomia



aos entes federativos. No entanto, o diálogo federativo é limitado, agravado pela dimensão continental do Brasil, que amplia as discrepâncias regionais e locais, bem como, existe um desequilíbrio entre as competências e a capacidade resolutiva dos entes federativos nos respectivos níveis, impactando diretamente na governança e nas políticas públicas.

3. O instituto do *compliance* público no Brasil

No contexto internacional, a prática do *compliance* tem evoluído e ganhado destaque há várias décadas, enquanto no Brasil, embora tenha sido incipiente inicialmente devido à necessidade de implementação de controles internos, conforme estabelecido na Lei 9.613/1998 – de Lavagem de Capitais –, sua relevância aumentou significativamente a partir da promulgação da Lei 12.846/2013, amplamente conhecida como Lei Anticorrupção. Além disso, seu reconhecimento cresceu ainda mais com as revelações de escândalos envolvendo tanto o setor corporativo privado como o setor público, notadamente com a denominada "Operação Lava Jato", que teve início em 2014.

Outrossim, o conceito de *compliance* adquire maior profundidade ao valorizar princípios éticos, como honestidade, lealdade, responsabilização, transparência e boa-fé, ou seja, mais do que uma simples conduta temporária, representa uma cultura a ser internalizada pela empresa, incentivando-a não apenas ao cumprimento das normas legais, mas à promoção desses comportamentos éticos entre o alto escalão e colaboradores. Nesse sentido, incentiva-se que as empresas criem seus programas, normas até mais rigorosas pela própria lei.

Entretanto, é essencial notar que a eficácia de um programa de *compliance* depende da promoção da cultura ética na corporação, e não apenas de ajustes formais que permitam à empresa afirmar que está em conformidade com as regras. É por essa razão que se enfatiza a importância de um comprometimento da alta administração (*tone at the top*), juntamente com a avaliação de riscos, auditorias independentes, procedimentos bem definidos, canais de denúncias e treinamento contínuo de funcionários, além de monitoramento constante da conformidade e efetividade da implantação do programa. Esses programas necessitam de um regular mapeamento de riscos e o planejamento de medidas para mitigação e controle de riscos. (CARVALHO, 2020).

A crise política e institucional que o Brasil vivenciou nas últimas décadas, especialmente devido aos alarmantes casos de corrupção no âmbito da Administração Pública nacional, que

se estenderam para as esferas estaduais e municipais, reforçam a ideia de que o país perdeu, há muito tempo, o foco em servir o interesse público. O bem comum, também conhecido como o interesse público, deixou de ser o objetivo dos gestores públicos e tornou-se muitas vezes a confundir-se com os interesses particulares. Isso vale tanto para os detentores de cargos políticos – agentes públicos ou agentes políticos –, quanto para os particulares que com eles se relacionam. (CLEMENTAL, 2017).

Ademais, importante referir que no contexto político brasileiro, em 25 de abril de 2018, o Ministério do Estado da Transparência e Controladoria- Geral da União emitiu a Portaria de nº 1.089, a qual fornece diretrizes para órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, adotarem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade além de dar outras providências. Desse modo, Mesquita (2019) ressalta que esta portaria estipulou que até 30 de novembro de 2018 os órgãos e entidades da administração pública federal autárquica e fundacional deveriam implementar e aprovar seus programas de integridade. De tal maneira, observa-se que essa portaria é reconhecida como a primeira legislação no Brasil que estabelece diretrizes para a implementação do que a doutrina passou a denominar de “*Compliance Público*”.

Ainda, ressalta-se que a Portaria nº 1.089 consolidou uma regulamentação das normas no âmbito federal e, ao fazer isso, proporcionou uma base regulatória para políticas públicas locais. Este movimento visa promover a autorregulação de programas de integridade no setor público, bem como enfatizar a necessidade de cooperação entre a sociedade, o poder público e as instituições públicas e privadas no desenvolvimento, definição e implementação de políticas públicas eficientes.

Dentro desse contexto, o *compliance* público pode ser definido como programa de integridade e conformidade desenvolvido por órgãos e entidades da Administração Pública, que analisa de forma eficaz a gestão e manutenção dos riscos decorrentes da implementação, execução e monitoramento das políticas públicas. Assim, uma consequência direta dessa implementação é a promoção da interação entre órgãos e entidades da Administração Pública, fortalecendo a comunicação interna e, por conseguinte, aumentando a segurança e a transparência nas relações. Isso, por sua vez, estimula a denúncia de irregularidades por meio de canais específicos para cada situação, o que, por sua vez, contribui para maximizar o bem-estar social e garantir a realização dos direitos fundamentais. (MESQUITA, 2019).

Importante reiterar que a governança e o *compliance* apresentam semelhanças, haja vista que a governança atua focando na gestão interna e externa, decisões a longo prazo, políticas internas e controles organizacionais. Enquanto isso, o *compliance* é um componente interno da governança, atuando como um mecanismo de prevenção contra práticas ilegais. (PONÇONI, 2021). De tal forma, os sistemas públicos de integridade visam prevenir atividades ilícitas e, ao mesmo tempo, "tornar a Administração Pública mais eficiente, mas, acima de tudo, gerar credibilidade para os governos" tendo em vista que aumentando a confiança dos cidadãos, o ambiente se torna mais propício para disseminar uma cultura de integridade (ZENKNER, 2021, p. 200).

Com relação aos programas de *compliance* no âmbito local, destaca-se que em comparação com a União, os municípios enfrentam maiores desafios para cumprir as exigências de controle, como evidenciado pelo baixo número de entes locais em conformidade à Lei anticorrupção e com as técnicas de governança. Apesar dessas dificuldades, há várias semelhanças nas atividades contratuais e de ordenamento entre os municípios e as empresas privadas. Assim, assimilando a prática de *compliance* habitual do setor público, os municípios devem implementar mecanismos de *compliance* com base na Lei anticorrupção e considerar a aplicação de programas de integridade na Administração Direta Municipal. (NOHARA, 2019).

Nesse sentido, verifica-se que os programas de *compliance* para a Administração Pública não se limitam a mecanismos de autorregulação e de autorresponsabilidade, visto que têm potencial de melhorar a governança local, minimizar as falhas de gestão, aumentar a transparência e promover a *accountability*, gerenciar os diversos riscos inerentes à gestão pública local e, o mais importante, transformar a cultura de ética e de integridade que deve ser a base do setor público, embora às vezes isso seja confundido com atividades políticas. A governança se alinha naturalmente com o *compliance* administrativo, fortalecendo e auxiliando na conscientização de todos os atores: gestores públicos, servidores, empregados públicos e cidadãos, todos os quais podem participar das políticas e ações e políticas de seus municípios.

Desta maneira, evidencia-se que a intersecção entre o *compliance* público e governança multinível apresenta uma relevância crescente no contexto da Administração Pública, visto que o *compliance* público, caracterizado pela adoção de práticas e políticas que viabilizem a conformidade legal e ética no setor público, deve ser compreendido à luz das dinâmicas complexas da governança multinível, em que diversos níveis de governo colaboram, cooperam e coordenam esforços para atender às demandas da sociedade. Nesse sentido, a integração do

compliance público na governança multinível representa um complexo desafio, mas também fornece oportunidades significativas para aprimorar a eficácia do setor público.

De tal modo, no contexto brasileiro, é indispensável que sejam superados os desafios associados à diversidade jurisdicional, interinstitucional e as limitações de recursos para aproveitar de forma plena as contribuições do *compliance* público na governança multinível. Portanto, ao mesmo tempo, quando implementado efetivamente no Brasil tende a fortalecer suas instituições, promover a transparência e construir uma confiança sólida tanto no cenário interno quanto internacional. Assim, passar-se-á para abordagem dos mecanismos de *compliance* e sua relação com a efetividade de políticas públicas.

4. Os mecanismos de *compliance* e sua relação com a efetividade de políticas públicas

Os programas de integridade buscam atuar na prevenção, detecção e no fomento de práticas de conformidade nos atos organizacionais. Em que pese a busca pela cultura da integridade por meio da implementação dos programas de *compliance* é um fenômeno recente, mas crescente no ambiente empresarial brasileiro, este vem se tornando uma realidade na Administração Pública, principalmente após a positivação do Decreto Federal nº 8.420/2015, hoje substituído pelo Decreto Federal nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção.

Neste contexto, as técnicas de governança corporativa e os programas de *compliance* estão intimamente relacionados, tendo em vista que a implementação do *compliance* é uma decisão de gestão (BRASIL, 2015). Assim, em virtude da conexão entre a implementação dos programas de *compliance* como uma decisão de gestão, em decorrência da sua função na governança corporativa correlacionada com a governança multinível, bem como, a atuação das políticas públicas considerando esta como o centro de atuação do Estado brasileira.

Compreende-se neste estudo que os programas de *compliance*, de certa forma, já pertencem a atuação do Estado por meio de políticas públicas. Na esfera local, em que pese os municípios, em comparação com a União, possuam maiores dificuldades de cumprimento das exigências de controle, considerando o baixo índice de entes locais adequados à Lei Anticorrupção, quiçá ao aprimoramento das técnicas de governança, há inúmeras convergências nas ações contratuais e ordenadoras dos Municípios com empresas privadas. (HERMANY; MELO, 2022). Para isso, assim como funciona a prática habitual de *compliance*

na esfera privada, para o setor público, no que diz respeito aos municípios, este tópico desdobrar-se-á na implementação de mecanismos de *compliance* com base na Lei Anticorrupção e na possibilidade de aplicação de programas de integridade na Administração Direta Municipal (NOHARA, 2019).

Com a diversidade de municípios no nosso país, tem-se a análise da existência de demandas com morfologias mutantes e, considerando a sua mutação constante exigem respostas criativas e acabam clamando por inovações nas normas do Estado Democrático de Direito em busca da prevenção e atribuição de responsabilidades efetivas (LEAL, 2020). Nesta seara, considera-se que o princípio da eficiência atua como um leme que direciona a Administração Pública para concretizar o serviço público de qualidade, atuantes como uma ação governamental (HERMANY; MELO, 2022). Nesse sentido, importa mencionar o conceito de políticas públicas segundo Bucci (2013), as quais definem-se como programas de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante, ou seja, “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”.

Portanto, para atribuir as práticas de *compliance* nas políticas públicas municipais implica-se inicialmente no fomento de práticas de boa governança e de boa administração, visto que a cultura de integridade não ocorre de forma repentina, faz-se necessário o seu desenvolvimento por meio dos treinamentos e aplicação das práticas acima mencionadas. Como visto, os programas de *compliance* estão interligados com os princípios, mecanismos e diretrizes da governança pública considerando que as características para se alcançar uma boa gestão advém da transparência, integridade e do dever de prestação de contas (*accountability*) dos administradores públicos.

As políticas públicas e o direito regulatório correlacionam-se na medida em que o centro de atuação do Estado brasileiro é a política pública e assim precisamos aceitar que os Estados não atuam por meio de um amontoado de atos e, sim, por atos que estão ligados entre si e esta ligação de atos que visam uma mudança na sociedade são chamados de política pública, pois essa, de algum modo, é uma mudança planejada na sociedade (RECK, 2023). Para Reck (2023), há uma necessidade de aceitação de uma atuação estatal mais sofisticada do que um mero apanhado de atos jurídicos e administrativos, ou seja, isso poderá ser feito por meio das políticas públicas.

Neste estudo, entende-se que os programas de *compliance* podem contribuir fortemente para esta "atuação estatal sofisticada", por meio de aplicação dos seus pilares de comprometimento da alta administração, da instância responsável, da análise, perfil e gestão de riscos, das regras e instrumentos e, principalmente, do monitoramento contínuo, conforme guia da Controladoria Geral da União (2015). Contudo, em razão da dificuldade em estipular critérios para a regulamentação dos *compliance* frente suas obscuridades, a CGU criou parâmetros fixados em função do contexto específico de cada localidade (NOHARA, 2019).

Assim, para aplicação do *compliance* como política pública deve-se reputar três principais fatores: as condições demográficas na definição da versão de programa a ser adotado; as necessidades e complexidades da Administração Pública local, pois para a efetivação dos programas faz-se necessário analisar as estruturas das unidades que irão atuar na condução da implementação; e a descentralização das apurações, visto que o tamanho de cada ente municipal interfere diretamente na complexidades dos procedimentos relacionados com os entes privados e com o serviço público. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018).

A criação de um Código de Ética e de Conduta também é uma das atividades de implementação dos programas de *compliance* público para atuar na melhoria das condições de integridade interna do município, tendo em vista que por intermédio do Código de Ética e de Conduta que ocorrerá a divulgação dos princípios e valores, a estipulação das diretrizes básicas de padrão de comportamento esperado dos gestores públicos, servidores e empregados públicos. Assim, funciona como instrumento de padronização diante de situações que sejam capazes de gerar violação aos princípios éticos e assim, aumentar o risco de má reputação da gestão pública. (HERMANY; MELO, 2022).

Os programas de integridade e de conformidade na esfera municipal tratam-se do aprimoramento da governança, da gestão de risco, do alinhamento e fortalecimento da integridade da gestão pública municipal (NOHARA, 2019). Como visto no tópico anterior, as práticas de governança estão diretamente relacionadas à conformidade dos programas de *compliance*, eis que as regras das relações políticas configuram uma melhor garantia do *accountability* (responsabilização política/ prestação de contas). (LEAL, 2020). Portanto, nota-se, ao final, que a aplicação de *compliance* na esfera administrativa como um instrumento de política pública nada mais é do que um contributo organizacional para a gestão pública e administrativa.

5. Conclusão

A pesquisa apresentou como objetivo realizar uma abordagem sobre os programas de *compliance* público e as técnicas de governança multinível para melhor efetividade das políticas públicas na esfera local. Desta forma, visando responder o problema proposto, a pesquisa foi dividida em três objetivos específicos, sendo que no primeiro abordou-se os aspectos gerais e a conceituação da governança pública e da governança multinível como meio de estimular a probidade e eficácia das políticas públicas. Por meio do modelo cooperativo em que nosso país foi estruturado, entende-se que a governança atua nas ações estratégicas de Estado pois utiliza de uma ampla gama de instrumentos para capacitar os gestores públicos e melhorar a tomada de decisões, fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico e bem estar social.

Assim, a governança multinível alia-se aos programas de *compliance* aplicados na Administração Pública uma vez que este atua na efetivação, cooperação, fomento de transparência e integridade, como foi verificado no segundo objetivo específico em que se conceituou o instituto do *compliance* público no Brasil. Portanto, evidenciou-se que para efetivação do *compliance* é necessário aliar-se a alta administração, que na gestão pública, corresponde aos gestores públicos, aos mais altos cargos dentro de cada órgão ou ente administrativo. Logo, o *compliance* público visa contribuir na busca pelo interesse comum e também pode ser um aliado na reconquista da confiança dos cidadãos na política como um todo, em virtude dos diversos fenômenos corruptivos vivenciados em nosso país nas últimas décadas.

Partido da definição de *compliance* público como um programa de integridade que analisa de forma eficaz a gestão e a manutenção dos riscos decorrente da implementação, execução e monitoramento das políticas públicas, ao final, investigou-se os mecanismos de *compliance* público e sua relação com a efetividade de políticas públicas em razão da ausência de um sistema determinado para verificação e fomento do cumprimento das políticas públicas em contexto multiníveis. Assim, confirma-se a hipótese de aliar o *compliance* público com a governança multinível, visto que tratam-se de instrumentos correlatos que, uma vez aliados, poderão contribuir fortemente para uma melhor estrutura de gestão da Administração Pública, para a eficiência da atuação dos gestores públicos e para uma maior transparência, estruturação e monitoramento dos processos internos, além de contribuir na propagação da cultura de integridade não apenas na Administração Pública mas também na comunidade.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1. Ed. FUNDAP: São Paulo, 2007.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. SYDOW. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: O Caso Brasileiro. In: CARNEIRO, José Brasiense; FREY, Klaus. *Governança Multinível e desenvolvimento regional sustentável: Experiência do Brasil e da Alemanha*. Oficina municipal: Pinheiros, 2018.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.613*, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.846*, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Estado da Transparência. *Portaria nº 1.089*, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União. 24 abr. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Programas de integridade: diretrizes para empresas privadas*. Brasília, set. 2015. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf> >. Acesso em 15 de julho de 2023.

BRASIL. *Decreto Federal no 11.129 (2022) – regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências*. Brasília, DF: 2022. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm>. Acesso em 29 de outubro de 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, André Castro. *Manual de Compliance*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CLEMENTAL, Fabiano Kingeski. *A natureza jurídica da proibidade administrativa: em busca da sua densificação jurídica*. Tese de doutorado do programa de pós-graduação da PUC-RS. Porto Alegre: 2017.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 5, p. 119-138, out. 2004.

HERMANY, Ricardo; MELO, Camila Lemos de Melo. *Compliance como paradigma de execução de políticas públicas locais*. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*. v. 10. n. 3. 2022.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. *European Integration online Papers*, v. 5, n. 11, jun. 2001.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-Level Governance. *Les Cahiers européens de Sciences Po*. n. 3., 2002.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p.233-243, may. 2003.

HRYNIEWIECKA, Karolina Boroska. Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications. *Cuadernos Europeos de Deusto*. n. 45. p. 177-207, 2011.

JACHTENFUCHS, Markus. The governance approach to European integration. *Journal of Common Market Studies*, v. 39, n. 2, p. 245-64, 2001.

KITTHANANAN, A. Conceptualizing governance: a review. *Journal Societal & Social Policy*, v. 3, n. 3. p. 1-19, 2006.

KRELL, Joachim Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. *Déficits Democráticos na Sociedade de Riscos e (des)Caminhos dos Protagonismos Institucionais no Brasil*. 1. Ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

MESQUITA, Camila Bindilatti Carli. 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.

NOHARA, Irene Patrícia. *Governança, Compliance e Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PIATTONI, Simona. Multi-level governance in the EU: does it work? *Globalization And Politics: A Conference In Honor Of Suzanne Berger*, MIT. Cambridge: Massachusetts, 2009.



PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press, 2000.

PONÇONI, Maykel. *Compliance na Administração Pública*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

RECK, Janriê Rodrigues. *O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RHODES, Roderick Arthur William. Governance and public administration. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.

ROSENAU, James. N. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Ed.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-29.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. The concept of multi-level governance in studies of federalism. In: *International Political Science Association - International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives"*. Concordia University: Montréal, 2008.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50. 17-28, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Governança Organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Brasília: TCU, 3. ed., 2020.

ZENKNER, Marcelo. Sistemas públicos de integridade: evolução e modernização da Administração Pública Brasileira. In.: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. *Compliance no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.