



# Compliance e Governança no Legislativo

*Compliance and Governance in the Legislative Power*

**Celso Reic Urbieta** 

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

[celsoreic@gmail.com](mailto:celsoreic@gmail.com)

**Conflito de interesses:** nada a declarar. **Financiamento:** nada a declarar.

Histórico:

**Submissão | Received:** 20/04/2022

**Aprovação | Accepted:** 27/04/2022

**Publicação | Published:** 30/04/0000



Todo o conteúdo da **J2 – Jornal Jurídico** é licenciado sob *Creative Commons*, a menos que especificado de outra forma e em conteúdo recuperado de outras fontes bibliográficas.

## Resumo

O cenário moderno vem exigindo a adoção de condutas com maior grau de lisura e para que haja uma implementação é necessária a adoção de um conjunto de atitudes que virá a ser classificado como governança. O processo dessa tomada de decisões obrigatoriamente leva em conta o nível de maturidade do órgão, principalmente, se existe ou não uma convenção estabelecendo um parâmetro norteador. A integridade da organização é essencial para que se possa ter uma governança efetiva e ela se fundamenta no comportamento dos indivíduos que compõem o órgão tecendo relações próximas com a ética e a moralidade que se tornam acentuadas pela inexistência de uma figura central no poder legislativo cuja cultura organizacional decorre de um histórico brasileiro patrimonialista. Soma-se a estes antecedentes a ausência de um patamar objetivo de como os indivíduos devam se comportar e de mecanismos que permitam o conhecimento dessa informação e a estruturação de um sistema punitivo. O presente estudo tem como objetivo correlacionar a governança com a integridade da organização. Este exame fenomenológico busca elencar outras experiências correspondentes na administração direta e em outros órgãos com base na bibliografia existente projetando essa relação no poder legislativo. A metodologia se baseou em uma revisão bibliográfica quanto a existência do desenvolvimento de pesquisas que demonstrem que a relação entre governança e a integridade no legislativo. Os resultados encontrados nas principais publicações sobre o tema demonstram pouca literatura sobre governança, integridade ou compliance no legislativo. A conclusão da revisão literária foi a de que ao se analisar individualmente tais áreas aplicadas em outros órgãos é possível se visualizar como uma alternativa adequada a elaboração de um código de conduta que se apresente como um direcionador da atuação dos agentes políticos e dos servidores do legislativo que enfrentam uma falta de ponto fixo frente a diluição do poder de decisão de um órgão múltiplo e colegiado.

**Palavras-chave:** Código de Ética, Código de Conduta, Compliance, Governança, Legislativo

## Abstract

The modern scenario has been demanding the adoption of behaviors with a greater degree of honesty, and for an implementation to take place, it is necessary to adopt a set of actions that will come to be classified as governance. The decision-making process must consider the level of maturity of the body, especially whether or not there is a convention establishing a guiding parameter. The organization's integrity is essential for effective governance, and it is based on the behavior of the individuals who make up the body, weaving close relationships with ethics and morality that are accentuated by the lack of a central figure in the legislative power whose organizational culture stems from the Brazilian patrimony history. Added to this past there is the absence of an objective level of how individuals should behave and of mechanisms that allow for the knowledge of this information and the structuring of a punitive system. This study aims to correlate governance with organizational integrity. This phenomenological examination seeks to list other corresponding experiences in direct administration and in other bodies, based on the existing bibliography, projecting this relationship in the legislative power. The methodology was based on a literature review regarding the existence of research development that demonstrates the relationship between governance and integrity in the legislature. The results found in the main

publications on the subject show limited literature on governance, integrity or compliance in the legislature. The conclusion of the literature review was that when analyzing individually such areas applied to other bodies, it is possible to see as an adequate alternative the elaboration of a code of conduct that presents itself as a guide for the performance of political agents and legislative servants who face the lack of a fixed point due to the dilution of decision-making power of a multiple and collegiate body.

**Keywords:** Code of Ethics, Code of Conduct, Compliance, Governance, Legislative

**Sumário:** Introdução. 1 Governança: conceito e aplicabilidade no legislativo; 2 Integridade: relações com a ética e a moralidade; 3 Porque governança e compliance no legislativo. Considerações Finais.

## 1. Introdução

---

A caminhada para um panorama mais ético e para uma conjuntura que privilegie a boa governança deve ser consistente e cada vez mais se vislumbra exemplos de práticas que irradiam da norma e alcançam desde a administração direta quanto a indireta e, invariavelmente, atingirá, em breve, o legislativo de uma forma mais consistente.

Falar em governança é se debruçar sobre as decisões a serem tomadas. É relacionar todos os valores e os fins que determinada organização busca, o que, na perspectiva do poder legislativo denota uma multiplicidade de valores ínsitos aos parlamentares. Sendo árdua tarefa desenhar um sistema em que promova a tomada de decisões sem limitar qualquer liberdade.

É elementar, também, o incentivo a programas de integridade para que esse quadro possa performar de maneira adequada. Assim, há mudança do cenário legislativo atual com uma convenção: código de conduta, e é o que se busca nesse texto, pois a sua elaboração soa como uma alternativa viável como centro de referência de condutas a serem tomadas pelos agentes do processo legislativo como um todo.

Para que haja uma sobreposição e correlação entre a governança, a integridade e a consequente edição de um código de conduta, opta-se por discorrer sobre os dois primeiros separadamente e, por fim, sintetizá-los no último tópico justificando a sua adoção pelo legislativo.

A literatura que se debruça sobre o legislativo é escassa sendo que a maioria se encontra em fase inicial e como correlatos de dissertações de mestrado e teses de doutorado em que se é possível a utilização das análises qualitativas de Bardin (2011). Utiliza-se como método deste trabalho a pesquisa bibliográfica que criam um ambiente comparativo entre a governança e a integridade por meio dos textos já publicados sobre o tema e pela experiência aplicada no executivo.

## 2. Governança: Conceito e Aplicabilidade no Legislativo

---

A governança corporativa é um conceito diretamente relacionado como as empresas são dirigidas e controladas (Marques, 2007) abrangendo os assuntos relativos ao poder de controle e direção da empresa, os concatenando em sua estrutura e formato de seu exercício bem como os motivos que direcionam as escolhas estratégicas e organizacionais da empresa.

A adoção de um conjunto de processos e estruturas pelos gestores deve visar o monitoramento e o desempenho da gestão para alcançar os objetivos da organização de modo transparente (Nohara, 2019) e em consonância com o arcabouço legal decorrente do princípio da legalidade elencado pelo artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A obtenção de dados eficientes, assim como a eleição da pauta prioritária dentro do poder incumbido de criar as leis, deve ser capaz de construir democraticamente uma estrutura sólida e uma cultura organizacional adequada à consecução dos objetivos da sociedade como um todo. Também ao legislativo, incumbe-se formatar uma organização estatal através de sua atividade principal: legislar - para que se forneça serviços à população (Bresser-Pereira, 2008), pois, caso

não haja um corpo institucional interno que possa elencar, organizar e indicar os dados essenciais que definem uma prioridade, é possível que a eleição das matérias a serem votadas ditem-se apenas por popularidade ou patrocínio de interesses pessoais pelos legisladores.

Como supracitado, não há um conceito único de governança (Kissler & Heidemann, 2006) pois a estrutura e o formato a ser decidido pode advir de diferentes pontos de partida para que, assim, as relações públicas formem seus fundamentos de cooperação intra e extra institucional já que a governança pública pressupõe o oferecimento de serviços à população direta ou indiretamente através do controle das atividades institucionais do Estado.

Quando aplicada ao legislativo, a governança possuirá um caráter bidimensional que se subdividirá em governança pública e governança administrativa (Vidal, 2020). A primeira se relaciona diretamente com as atividades-fim que são representar, fiscalizar e legislar enquanto a última é ligada aos ofícios burocráticos-administrativos. Todas essas atividades exigem um suporte organizacional adequado através da elaboração de normativas que estruturam o processo decisório dos agentes políticos e da coordenação dos atos administrativos que desencadeiam a relação de informações que servem de base à tomada de decisões.

É possível se discutir e discorrer sobre a eficiência de diferentes modelos a nível federal e estadual no Brasil, todavia, na maior parte das vezes tal discussão é de difícil leitura na esfera municipal cuja estrutura é inexistente ou precária com exacerbado viés patrimonialista.

Posto isto, pode-se elencar o *compliance* – conjunto que definirá o comportamento da instituição por meio da eleição de regras, padrões e procedimentos legais e éticos que pautarão os comportamentos dos agentes políticos e dos servidores do órgão – como um dos mecanismos que permite a abrangência e a instrumentalização da governança (Valle & Santos, 2019).

O programa de *compliance*, dessa forma, basear-se-á em pilares (Oto, 2018) cuja finalidade será dar o norte para o enveredamento ao que deve ser seguido sem margem para dúvidas. Para esse fim, tais pilares devem constituir-se de bases elementares, como: o comprometimento da alta direção; a criação de políticas, procedimentos e controles de referência; ampliação e aplicação de um programa de comunicação, sensibilização e treinamento; mecanismos de avaliação; mecanismos de punição; e a previsão de um mecanismo de autoalimentação do sistema. O programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação de atos lesivos é chamado de programa de integridade nos termos da lei 12.846/2013.

### 3. Integridade: Relações com a Ética e a Moralidade

A corrupção na esfera do Legislativo é capaz de causar mais malefícios do que na do Executivo, pois as práticas corrompidas podem modificar o ordenamento jurídico para que se privilegie interesses próprios. Conforme Rousseau (2011), o abuso das leis pelo governante seria um dano menor do que a cooptação do legislador cuja captura pode modificar toda a estrutura legal unicamente com o fim de privilegiar interesses particulares.

Para que um cenário iniba condutas ilícitas (Zenkner, 2019) é necessário se verificar a existência de um conjunto variável de fatores entre eles: (1<sup>a</sup>) redução de monopólios; (2<sup>a</sup>) regulação do

poder de concedê-los; (3<sup>a</sup>) democratização do poder decisório do gestor público; (4<sup>a</sup>) transparência em relação a essas decisões e (5<sup>a</sup>) aprimoramento do dever de prestação de contas.

Para que se pontue o risco do uso do poder delegado através do modelo de democracia representativa em prol de benefícios pessoais, a primeira consideração a ser feita é a de que a constituição do Legislativo é de órgão colegiado e que, inicialmente, leva a crer em uma divisão do poder decisório. Apesar dessa primeira impressão, tal natureza importa também na diluição da responsabilidade das decisões tomadas por se tratar de um órgão coletivo.

A integridade infere uma constância de qualidades internas e externas que assegurem a manutenção de uma postura ética (Zenkner, 2019) e, nesse ponto, é possível citar o trabalho de Lawrence Kohlberg (1981) em que o desenvolvimento moral pode ser dividido em três níveis: (1<sup>o</sup>) pré-convencional: baseado na obediência e punição e é baseado no interesse próprio ou egoísmo; (2<sup>o</sup>) convencional: baseado na conveniência e lastreado na autoridade; e, (3<sup>o</sup>) pós-convencional: existência de um contrato social e reconhecimento do interesse público.

Torna-se evidente a relação com a ética enquanto o agente apenas poderá ter agido integralmente no último cenário. Para que possa agir livremente (Teixeira, 2017) - por um viés existencialista - é preciso de autonomia de acordo com as convicções individuais e não por medo de punições que sejam exaradas por controles externos ou até mesmo por costumes sociais.

Dada a coerência, um indivíduo íntegro nunca agirá contra seus valores ainda que a escolha seja profundamente difícil, e, no estágio pós-convencional, os mecanismos de transparência terão o viés de promoção da fiscalização e da participação popular de todos com acentuado peso na seleção de prioridades do gestor e não em sua responsabilização.

A integridade toca a moralidade quando o agente mesmo possuindo poder e estando livre de qualquer punição é fiel aos seus valores e age conforme a moral não cedendo aos seus próprios anseios de satisfação egoísta (Zenkner, 2019)

## 4. Porque Governança e Compliance no Legislativo

O equilíbrio entre os poderes pressupõe que eles se limitem e se controlem mutuamente (Grau, 2002) visando precipuamente a diminuição da concentração de poderes e a preservação das liberdades individuais. E é certo de que esse mecanismo compensatório não se reduza apenas à normatização que o legislativo propõe e pauta os limites legais do executivo, mas, também que se ponha em prática o projeto social eleito pela população como um todo.

Os programas de integridade, quando a eles aplicados, buscam estabelecer mecanismos competentes a organizar internamente e externamente o legislativo para que possa exercer suas funções institucionais com maior eficiência. Com um discurso contemporâneo reforçado de combate à corrupção, os sistemas estruturados (Dematté & Gonçalves, 2020) vem ganhando espaço e objetivam conferir efetividade prática e material a tais programas.

Não basta, portanto, aguardar um desenvolvimento espontâneo de uma cultura organizacional madura. É necessária a criação de um código de conduta ao órgão público que possa nortear o comportamento de todos os personagens que compõe o legislativo entre si e com os agentes externos. O código de conduta, por definição é, de uma maneira simplificada, a manifestação de declarações políticas e administrativas que guiam os atos para que se promova a integridade (Rolo, 2020).

Diversos são os instrumentos e as regulamentações abrangidas por tal código. No caso particular do legislativo a ausência de uma figura central torna o processo de tomada de decisões fluidificada em diversos órgãos como direções, comissões, gabinetes, setores... o que pode levar a uma confusão comportamental. Para que a integridade seja incentivada e haja a diminuição da possibilidade em que os interesses dos “proprietários da empresa” e dos agentes que desempenham suas funções entrem em conflito - ao que se dá o nome de teoria do conflito de agência (Fortini & Schramm, 2020) -, a edição de um código de conduta é entusiasmada.

Diversos são os instrumentos que irão compor, baseado em um código de ética do órgão em particular, as bases de diretrizes comportamentais, que são: (1º) instituição de uma ouvidoria, (2º) criação e fortalecimento de um controle interno integrado, (3º) proteção aos servidores que denunciem esquemas de corrupção. Lastreados nessas diretrizes, e em outras que cada particularidade demandar, será possível conceber uma estrutura mínima em que a dissolvência natural de decisões de um órgão colegiado se concretize e seja retroalimentada pelas informações desses mecanismos.

A prática de uma conduta ilícita está intimamente ligada a um processo de racionalização do agente para que o ato praticado tenha, ao menos, uma motivação (Spinelli, 2020). Um dos argumentos frequentes para a prática de tais atos seria a de que outros fariam da mesma forma caso tivessem as mesmas oportunidades, dado o provérbio “a ocasião faz o ladrão”, pelo qual infere-se que, havendo ocasião, sobrevém inevitavelmente o ladrão. Portanto, um ambiente permissivo que assente na prática irregular tende a estimular tal conduta. Os canais de denúncia, dessa forma, servem como elementos de estabilidade a um programa de integridade governamental ao passo que permitem o conhecimento de feitos irregulares para que, assim, seja possível a tomada de providências e a responsabilização dos envolvidos. À vista disso, mantém-se um princípio norteador de conduta espelhável.

É possível compreender ao ler o art. 74, I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a finalidade do controle interno é avaliar o cumprimento de metas, a execução de programas de governo e dos orçamentos. Outrossim, deve ainda comprovar a legalidade, avaliar os resultados quanto a sua eficácia e eficiência, além de, especificamente no parágrafo primeiro, ao obter o conhecimento de qualquer irregularidade, deve dar ciência ao Tribunal de Contas. Restam claras as funções de detecção e prevenção, canal de denúncias, remediação e medidas disciplinares (Vianna, 2020). Todavia, não é possível dizer que a implementação de um programa de integridade poderia se resumir à estruturação de um modelo de controle interno, mesmo que exerça um papel fundamental como órgão central de correição e ouvidoria.

A proteção do servidor denunciante pode ser elencada como um dos fundamentos à execução de um sistema de integridade. O termo *whistleblower* (Mourão, 2020) é correlato à ideia de divulgação da informação para que os indivíduos encarregados da investigação e repressão de atos efetivos, ou potencialmente desviados, possam ter conhecimento desses atos e, assim, possam os reprimir quando necessário. A Transparência Internacional (2010), como um dos órgãos supranacionais, entende que uma legislação que ampare os servidores denunciante é

obrigatória para embasar uma cultura de integridade, pois, em prol do interesse público, os servidores se submetem a graves riscos pessoais.

Pelos motivos expostos e espelhados nos relatórios da transparência internacional, cada vez se faz mais necessária a instituição de mecanismos que possam mitigar a corrupção e conferir eficiência à administração através do estabelecimento de uma estrutura legal mínima decorrente da boa governança.

## 5. Considerações Finais

---

Pelo exposto, percebe-se que a edição de um código de conduta se mostra como alternativa viável e necessária para que a boa governança seja praticada e, nesse sentido, sejam feitas as melhores decisões a fim de que haja um referencial no qual todos os agentes presentes no processo legislativo façam as melhores escolhas e os agentes políticos possuam as informações que os levem a priorizar pautas que, por fim, possam promover maiores benefícios à população. Concomitantemente, a implementação desse código permitiria a correção de vícios e de condutas inapropriadas que se sustentará como esteio para a variedade de pensamentos decorrentes de um órgão colegiado. Uma perspectiva pós-convencional, portanto, manifesta-se como uma excelente opção para uma boa governança.

- Bardin, L. (2011) *Análise de Conteúdo*. Edições 70.
- Bresser-Pereira, L. (2008). O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, 42(2), 391–410.
- Dematté, F., & Gonçalves, M. (2020) Estruturação de sistemas de Integridade na Administração Pública Federal: uma necessidade contemporânea. In Zenkner, M., & Castro, R. (Coords.). *Compliance no setor público* (p. 64). Fórum.
- Fortini, C., & Schramm, F. (2020) Direito Premial e os incentivos à integridade na Administração Indireta. In Zenkner, M., & Castro, R., (Coords.). *Compliance no setor público* (p. 45). Fórum.
- Goto, R. (2018) O combate à corrupção+ sob a ótica dos objetivos de desenvolvimento sustentável. In Paula, M., & Castro, R. (Coords.). *Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: Integridade para o desenvolvimento*. (pp. 53–70). Fórum.
- Grau, E. (2002). *O direito posto e o direito pressuposto*. Malheiros.
- Kissler, L., & Heidemann, F. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479–499.
- Kohlberg, L. (1981). *The Philosophy of Moral Development*. Harper and Row.
- Marques, M. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(2), 11–26.
- Mourão, L. (2020) A proteção do servidor Público denunciante como fundamento dos sistemas de integridade. In Zenkner, M., & Castro, R. (Coords.). *Compliance no setor público* (pp. 123–146). Fórum.
- Nohara, I. (2019) Governança Pública e Gestão de Riscos: transformações no direito administrativo. In Paula, M., & Castro, R. (Coords.). *Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: Integridade para o desenvolvimento* (pp. 327–341). Fórum.
- Rolo, N. (2020) Ética e Gestão da Ética na Administração Pública Portuguesa. In M. Zenkner, M., & Castro, R. (Coords.). *Compliance no setor público* (pp. 295). Fórum.
- Rousseau, J. (2011). *Do contrato Social*. Companhia das Letras.
- Spinelli, M. (2020) A Importância das Ouvidorias para os Sistemas de Integridade Governamentais. In Zenkner, M., & Castro, R. (Coords.). *Compliance no setor público* (pp. 211–222). Fórum.
- Teixeira, A. (2017). Existencialismo e Direito, o pensamento jurídico de Aluizio Ferraz Pereira. *Revista de Estudos Filosóficos*, 15(14), 343–351.

# BIBLIOGRAFIA

- Transparency Internacional (2010). *Whistleblowing: an Effective Tool in the Fight against Corruption*. <https://www.transparency.org/en/publications/policy-position-01-2010-whistleblowing-an-effective-tool-in-the-fight-again>.
- Valle, V., & Santos, M. (2019). Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 19(75), 161–177.
- Vianna, M. (2020) Integridade Governamental e o necessário fortalecimento do Controle Interno. In Zenkner, M., & Castro, R. (Coords.). *Compliance no setor público* (pp. 167–183). Fórum.