Congresso Estadual do Programa Qualifica

Florianópolis-SC

– 17.3 e 18.3.2025 –

QUALIFICA

Mandato de Excelência

Congresso Estadual do Programa Qualifica

Florianópolis-SC

– 17.3 e 18.3.2025 –

QUALIFICA

Mandato de Excelência

Sistemas de responsabilidade e responsabilidade pela prevenção

André Teixeira Milioli

Marcos Augusto Brandalise

Sistemas de responsabilidade

a) responsabilidade civil;
b) responsabilidade penal;
c) responsabilidade administrativa;
d) responsabilidade por improbidade e anticorrupção

Responsabilidade preventiva

a) visão geral;
b) fortalecimento do controle interno;
c) regulamentação da Lei Anticorrupção;
d) transparência;
e) compliance.

QUALIFICA

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade civil

Objetivo: Reparar os danos causados, proteger os direitos, punir o infrator, promover a justiça e prevenir danos futuros, no âmbito civil.

Fundamento: Principalmente código civil (artigos 186 a 188; 389 a 420; e 927 a 954) e leis esparsas. Pode decorrer de contrato ou extracontratual.

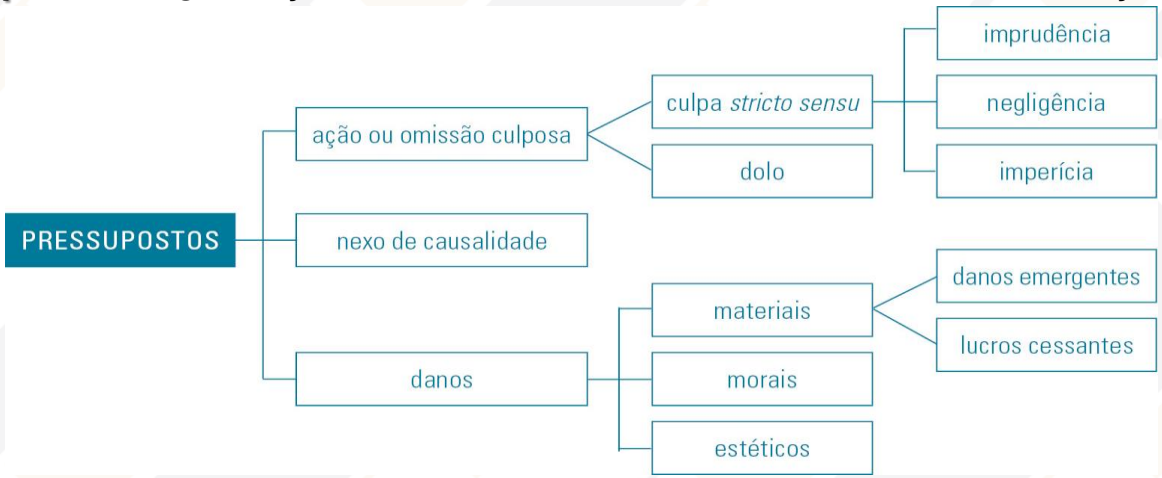
Característica: a) Interesse privado; b) depende de iniciativa da vítima; c) responsabilidade é patrimonial; d) pode haver responsabilidade por ato alheio; e) previsão genérica de ato ilícito; f) responsabilidade por dolo e culpa.

Exemplos: trânsito; incêndio em veículos recolhidos; danos a propriedades etc.

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade civil

Pressupostos: regra - ação ou omissão; nexo de causalidade; dano. Exceção: objetiva.



Sistema de responsabilidade

Responsabilidade penal

Objetivo: Proteger bens jurídicos importantes. Busca combater o crime e aplicar sanção a quem comete crime ou contravenção.

Fundamento: Código Penal, leis penais leis esparsas.

Característica: a) interesse público; b) persecução pública (regra); c) responsabilidade pessoal; d) não há responsabilidade por ato alheio (pessoalidade da pena); e) não há possibilidade de responsabilização por violação genérica da norma. As hipóteses devem ser tipificadas; f) o dolo é a regra; g) menores de 18 anos não cometem crime, mas ato infracional.

Exemplos: corrupção passiva; peculato; lavagem de dinheiro etc.

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade penal

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade penal

Decreto-Lei n.201/67:

- Prevê crimes de responsabilidade de Prefeitos, Vice-Prefeitos ou quem vier a substituir o prefeito.
  (a condenação definitiva em qualquer dos crimes acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, além da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular).
- **Exemplos:** apropriar-se de bens (peculato); desviar verbas públicas; etc.

- Prevê também infrações de caráter político-administrativo, sujeitando o Prefeito a julgamento pela Câmara Municipal, com possibilidade de impeachment e cassação do mandato. **Exemplo:** afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara.
- Prevê também hipóteses em que o vereador poderá ter o seu mandato cassado.
  Exemplos: atos de corrupção; proceder de modo incompatível com a dignidade.

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade administrativa (sancionadora)

Objetivo: Investigar, apurar, e, se identificadas, aplicar punições aos agentes públicos em decorrência de ato ilícito funcional.

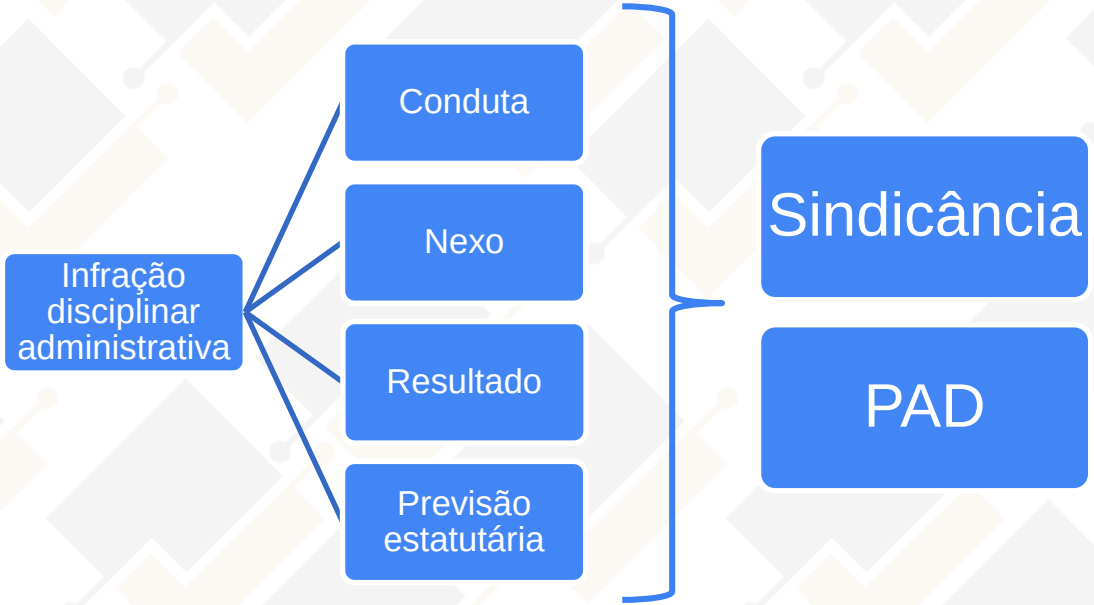
Fundamento: Estatuto do servidor público de regência (normas correlatas).

Característica: a) interesse público; b) persecução pública (regra); c) responsabilidade pessoal; d) não há responsabilidade por ato alheio (pessoalidade da pena); e) não há possibilidade de responsabilização por violação genérica da norma. As hipóteses devem ser tipificadas; f) o dolo é a regra.

Exemplos do estatuto do servidor civil do estado de Santa Catarina: inassiduidade; exercer comércio em circunstâncias que lhe propiciem benefícios do fato de ser servidor público; ineficiência desidiosa das funções; impontualidade.

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade administrativa (sancionadora)



Sistema de responsabilidade

Responsabilidade improbidade administrativa

Objetivo: tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social (art. 1º LIA).

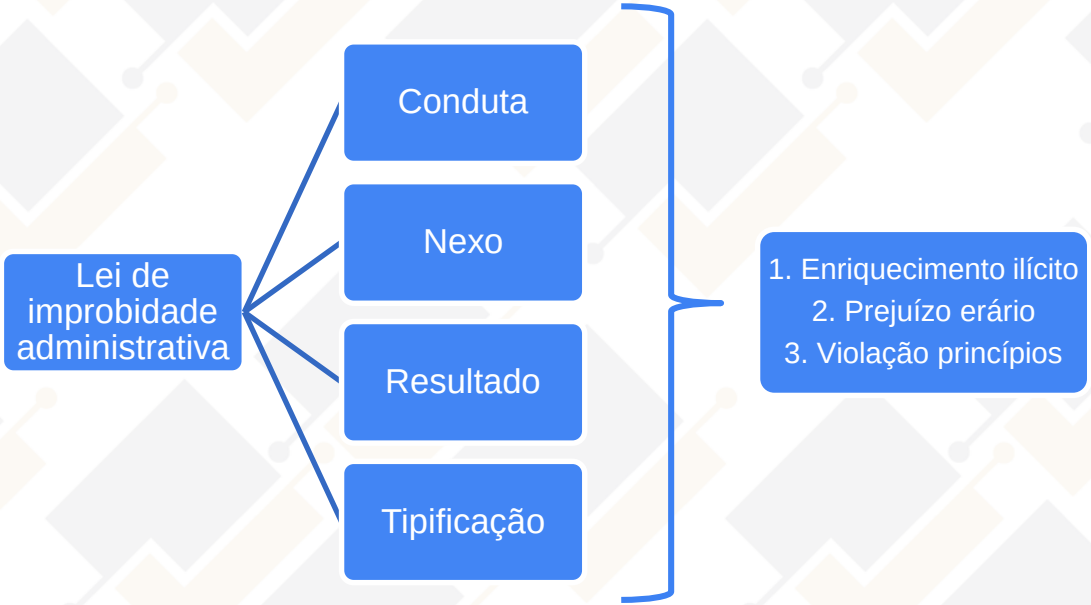
Fundamento: Lei de improbidade administrativa, n. 8.429/92.

Característica: a) interesse público; b) persecução pública; c) responsabilidade pessoal e patrimonial; d) não há responsabilidade por ato alheio (pessoalidade da pena); e) não há possibilidade de responsabilização por violação genérica da norma. As hipóteses devem ser tipificadas; f) o dolo.

Exemplos: cobrança de propina; fraudar licitação; desvio, apropriação etc.

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade improbidade administrativa



Sistema de responsabilidade

Responsabilidade com base na Lei Anticorrupção

Objetivo: responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (art. 1º LAC).

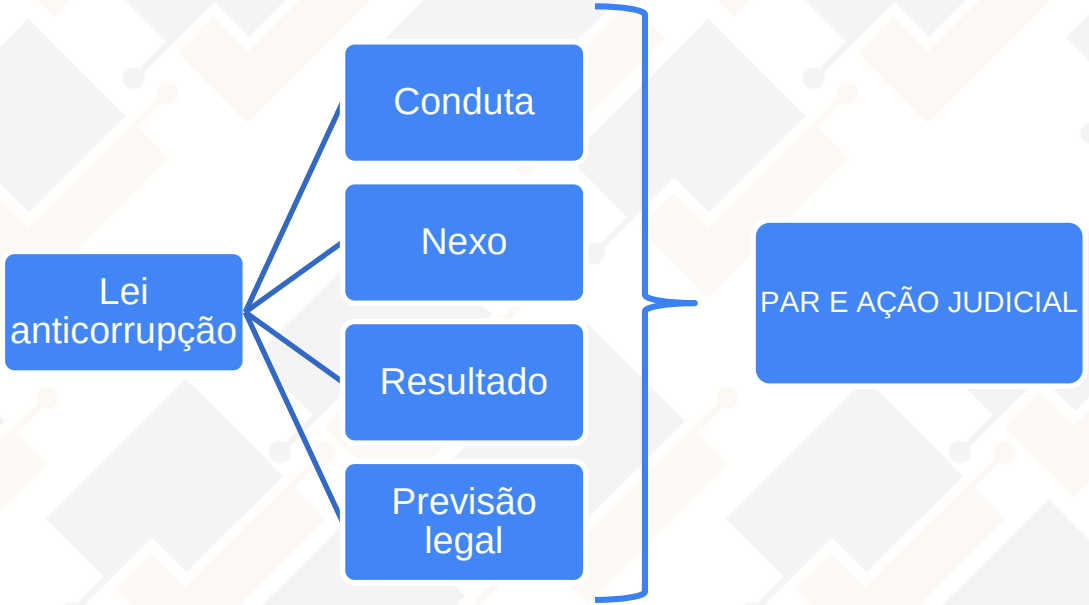
Fundamento: Lei anticorrupção n. 12.846/13.

Característica: a) interesse público; b) persecução pública; c) responsabilidade patrimonial; d) há responsabilidade por ato alheio (art. 3º); e) não há possibilidade de responsabilização por violação genérica da norma. As hipóteses devem ser tipificadas; f) responsabilidade objetiva

Exemplos: prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público; utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados, fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

Sistema de responsabilidade

Responsabilidade com base na Lei Anticorrupção



Responsabilidade preventiva: Visão geral

Fundamento: Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção)

"*a incapacidade do sistema repressivo, nomeadamente de natureza penal, no afrontamento dos comportamentos patológicos de natureza corrupta parece evidente [...] É, por isso, exigível à governança pública e privada a emergência de um outro discurso sobre a corrupção, que vá além das inóquas proclamações programáticas referentes à 'luta contra a corrupção'*". LOPES, José António Mouraz. **O espectro da corrupção**. Leya, 2013.

A prevenção, por meio de seus vários mecanismos (transparência, informação, integridade etc), pode representar um importante elemento para se (re)estabelecer a confiança do governo e de suas instituições. A falta da confiança, juntamente com outros elementos, gera a "formatação de uma sociedade desencadeada pela perda da confiança nas suas instituições, erigindo como Comunidade do Distanciamento".

Criminalidade governativa e corrupção como entraves ao desenvolvimento: algumas propostas jurídicas de enfrentamento. DIAS, Handel Martins; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires.LEAL. Rogério Gesta. **Desafios da Administração Pública na Sociedade de Risco**. *In:* PASQUAL, Cristina Stringari Parsqual; XAVIER, José Tadeu Neves (Coord). *VI Seminário Nacional Tutelas à Efetivação dos Direitos Indisponíveis.* Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. E-book. p. 424-439.

QUALIFICA

Responsabilidade preventiva:

Controle interno (artigos 31 e 70 da CF).

O controle interno é um processo integral, efetuado pela gestão e pelo pessoal, concebido para abordar riscos e fornecer garantia razoável de que, na prossecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais estão sendo alcançados: **Executar de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e efetiva as operações**; **cumprir obrigações de prestação de contas**; **salvaguardar os recursos contra perdas, uso indevido e danos.** Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector.

As UCCIs dos municípios fazem parte do Poder Executivo, ficam sob a Controladoria Geral do Município (CGM) e implementam quatro macrofunções: ouvidoria, correição, auditoria interna e controladoria. Além disso, as unidades deveriam ficar a cargo de zelar pela transparência e governança do município, gerindo o Portal da Transparência e implementando a Lei de Acesso a Informação (LAI), a Lei Anticorrupção e procedimentos de resolução de conflitos de interesse.
[continua]

Responsabilidade preventiva:

Controle interno (artigos 31 e 70 da CF).

[continuação]
Cerca de 25% dos municípios do país não apresentam UCCI estruturadas; dos que apresentam algum nível de estruturação, 83% contam com equipes com quantidade de funcionários(as) inferior a cinco pessoas, o que inviabiliza a atividade de Controle Interno em sua totalidade.

QUALIFICA

Responsabilidade preventiva:

Controle interno (artigos 31 e 70 da CF).

Numa Administração Pública em que a controladoria desempenhe plenamente suas funções, a gestão do patrimônio público alcançará excelentes níveis de eficácia e atenderá com cada vez mais transparência aos interesses da sociedade.

Ideias básicas do Unindo Forças:

1 - Administração é responsável pela probidade;
2 - Controle Interno é instrumento de gestão;
3- Prevenir é mais eficaz do que punir;
4 - Correção imediata evita erros maiores;
5 - Trabalho conjunto entre Controle Externo (MP) e Controle Interno é fundamental.

QUALIFICA

Responsabilidade preventiva:

Regulamentação da Lei Anticorrupção

A Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013) completou 10 anos em 2023 e ainda, nessa data, não havia sido regulamentada em quase 60% dos municípios brasileiros.

No âmbito dos estados e municípios, a regulamentação faz-se necessária para fixar critérios de competência interna, tais como quais os órgãos responsáveis por investigar as infrações, aplicar as penalidades e negociar os acordos de leniência, bem como fixar critérios de dosimetria das sanções e as regras procedimentais (v.g. prazos, possibilidade de recursos, produção de provas etc.)

Sugestão: Provocar a regulamentação e fiscalizar a execução dos decretos da Lei Anticorrupção. Modelos:

https://www.mpsc.mp.br/unindo-forcas/banco-de-boas-praticas-de-controle-interno
https://www.mprs.mp.br/media/areas/civel/arquivos/modelo_decreto_anticorrupcao.pdf
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44491/5/1_cartilha_de_decretos_para_regulamentacao.pdf

Responsabilidade preventiva: transparência

Transparência diz respeito à provisão de esclarecimentos sobre regras, planos, processos e ações de governos, organizações e outras entidades, inclusive privadas. Não se limita apenas a responder o porquê das coisas, mas sim ‘como’, ‘o quê’ e ‘quanto custam’. A transparência difere da publicidade, já que é mais abrangente, não obstante ambas estejam interligadas sob o viés de promover a comunicação aos cidadãos (PIMENTEL, 2015).

A Transparência está presente:

- Convenção de Mérida (Dec. Lei 5.687/06);
- Declaração Universal dos Direitos do Homem;
- Convenção Interamericana contra a Corrupção;
- Constituição Federal do Brasil (1988); e
- Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/11).

A transparência já foi reconhecida como mecanismo representativo-social, de forma a alcançar informações de gestão estatais, controle de abusos e *prevenção da corrupção,* consoante Corte I.D.H., Caso *Claude Reyes y otros*.

QUALIFICA

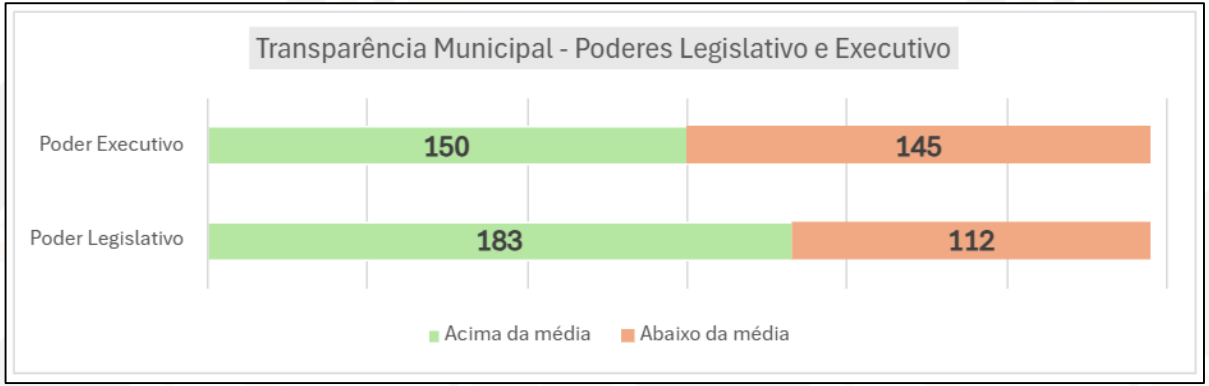
Responsabilidade preventiva: transparência

No âmbito do MPSC há, sob coordenação do CMA, o **Programa Transparência e Cidadania**. Ele busca promover a defesa da transparência e do acesso à informação, objetivando o aperfeiçoamento dos portais de transparência de órgãos estaduais e municipais para que cumpram as Leis de Acesso à Informação e da Transparência

Em 2024, conforme parâmetros adotados e informações extraídas do Radar Nacional de Transparência Pública (ATRICON), o CMA procedeu nova análise de determinados Portais de Transparência de Poderes Executivos e Legislativos dos Municípios, obtendo os seguintes resultados:

Média Executivo:
60,68%

Média Legislativo:
54,45%



Responsabilidade preventiva:

Compliance/programa de integridade

Art. 56, Decreto 11.129/22

Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e

II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

São sistemas de processos e políticas desenvolvidos para garantir a conformidade das ações de uma organização à ética" O *compliance,* pois, é uma ferramenta de integridade e de conduta. Por sua própria definição (*to comply* = estar de acordo) remete à função regulatória preventiva, que visa à prevenção, primordialmente, à detecção e sanação ou correção. (JELINEK, 2021)

Responsabilidade preventiva:

Compliance/programa de integridade

Sistemas de responsabilidade

a) responsabilidade civil;
b) responsabilidade penal;
c) responsabilidade administrativa;
d) responsabilidade por improbidade e anticorrupção

Responsabilidade preventiva

a) visão geral;
b) fortalecimento do controle interno;
c) regulamentação da Lei Anticorrupção;
d) transparência;
e) compliance.

QUALIFICA

Congresso Estadual do Programa Qualifica

Florianópolis-SC

– 17.3 e 18.3.2025 –

QUALIFICA

Mandato de Excelência

Sistemas de responsabilidade e responsabilidade pela prevenção

André Teixeira Milioli

Marcos Augusto Brandalise