

## NOTA TÉCNICA APM Nº 24, DE 27 DE MARÇO DE 2026

**ÁREA:** Direito Administrativo, Governança Pública e Compliance.

**TÍTULO:** Reorganização Administrativa e Prevenção de Desvio de Finalidade – Estruturação de Medidas de Compliance na Gestão Municipal.

**REFERÊNCIAS:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 37 e 70. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção). Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa, com alterações da Lei nº 14.230/2021). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Normas de controle interno e externo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Compliance Público. Desvio de Finalidade. Governança. Controle Interno. Integridade. Administração Municipal.

### 1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer parâmetros para a reorganização administrativa orientada à prevenção de desvio de finalidade na gestão pública.

A crescente sofisticação dos mecanismos de controle tem evidenciado que a regularidade formal dos atos administrativos não é suficiente para afastar a responsabilização do gestor quando se verifica inadequação entre o ato praticado e sua finalidade pública.

Nesse cenário, a reorganização administrativa deixa de ser mera opção gerencial e passa a constituir instrumento essencial de conformidade, voltado à prevenção de irregularidades estruturais.

A presente Nota Técnica tem por finalidade estabelecer diretrizes para implementação de mecanismos de compliance capazes de mitigar riscos de desvio de finalidade.

## **2. DESVIO DE FINALIDADE COMO VÍCIO ESTRUTURAL:**

O desvio de finalidade não se caracteriza apenas pela prática deliberada de atos ilegais, mas pela utilização de instrumentos administrativos para fins diversos daqueles previstos no ordenamento jurídico.

Trata-se de vício que incide sobre a motivação do ato administrativo, comprometendo sua validade material.

Sua identificação não depende de declaração expressa, podendo ser inferida a partir da incoerência entre o meio utilizado e o fim perseguido.

## **3. NATUREZA DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**

O compliance público não se limita ao cumprimento formal de normas, mas à construção de um ambiente institucional orientado à conformidade, integridade e accountability.

No contexto municipal, o compliance assume função preventiva, estruturando processos que reduzem a margem de atuação discricionária descontrolada.

A ausência de mecanismos de compliance favorece a ocorrência de desvios, ainda que não intencionais.

## **4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:**

### **4.1 LEGALIDADE**

A atuação administrativa deve estar estritamente vinculada à finalidade prevista em lei.

## 4.2 MORALIDADE

A moralidade administrativa exige coerência entre o ato praticado e o interesse público.

## 4.3 EFICIÊNCIA

A eficiência pressupõe a correta utilização dos instrumentos administrativos para atingir resultados legítimos.

## 4.4 RESPONSABILIDADE

O gestor responde não apenas por atos ilegais, mas por falhas estruturais que permitam desvios de finalidade.

## 5. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONFORMIDADE:

A reorganização administrativa deve ser compreendida como mecanismo de alinhamento entre estrutura organizacional e finalidade pública.

Isso envolve:

- (i) *redefinição de competências;*
- (ii) *segregação de funções;*
- (iii) *padronização de processos;*
- (iv) *fortalecimento do controle interno.*

A ausência dessa reorganização mantém estruturas propensas a desvios.

## 6. ELEMENTOS ESSENCIAIS DE UM PROGRAMA DE COMPLIANCE:

Um programa de compliance eficaz deve contemplar:

- a) *mapeamento de riscos administrativos;*
- b) *definição clara de responsabilidades;*
- c) *estabelecimento de controles preventivos;*
- d) *criação de canais de reporte de irregularidades;*
- e) *procedimentos de apuração e responsabilização;*
- f) *monitoramento contínuo dos processos.*

A fragmentação desses elementos compromete a efetividade do programa.

## **7. DISTINÇÃO ENTRE IRREGULARIDADE FORMAL E DESVIO DE FINALIDADE:**

A irregularidade formal decorre do descumprimento de requisitos procedimentais.

O desvio de finalidade, por sua vez, incide sobre a essência do ato, podendo ocorrer mesmo quando todos os requisitos formais foram observados.

Essa distinção é central para compreender a atuação dos órgãos de controle, que têm priorizado a análise material da gestão.

## **8. RISCOS RECORRENTES NA GESTÃO MUNICIPAL:**

A experiência administrativa evidencia situações típicas de risco, tais como:

- a) *utilização de contratações para finalidades não previstas;*
- b) *criação de estruturas administrativas sem justificativa funcional;*

- c) *designação de agentes sem definição clara de atribuições;*
- d) *ausência de controles sobre decisões discricionárias;*
- e) *fragilidade na documentação dos atos administrativos.*

Esses riscos revelam deficiência estrutural, e não apenas falhas pontuais.

## **9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:**

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *realizem diagnóstico estrutural da organização administrativa;*
- (ii) *implementem programa formal de compliance;*
- (iii) *definam claramente as competências de cada unidade;*
- (iv) *estabeleçam segregação de funções críticas;*
- (v) *fortaleçam o controle interno;*
- (vi) *instituem canais de denúncia e apuração;*
- (vii) *promovam capacitação contínua dos servidores;*
- (viii) *assegurem registro e rastreabilidade das decisões administrativas.*

Essas medidas constituem condição de integridade da gestão.

## **10. CONCLUSÃO:**

O desvio de finalidade não se combate por meio de controles



## ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar  
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

formais isolados, mas por meio de estrutura administrativa coerente com a finalidade pública.

A reorganização administrativa, quando orientada por princípios de compliance, transforma-se em instrumento de prevenção, reduzindo a incidência de irregularidades e fortalecendo a legitimidade da atuação estatal.

A ausência dessas medidas não configura mera deficiência organizacional, mas ambiente propício à prática de atos inválidos, com consequências jurídicas inevitáveis.

A gestão pública responsável exige, portanto, institucionalização de mecanismos de integridade, alinhamento entre estrutura e finalidade e compromisso permanente com a conformidade, sem o que a Administração se expõe a riscos que não podem ser neutralizados por controles posteriores.