



UNIVERSIDADE DE MARÍLIA - UNIMAR

FRANCISCO SILVANO RODRIGUES SANTIAGO

COMPLIANCE E GOVERNANÇA MUNICIPAL

RIO BRANCO/AC

2021

FRANCISCO SILVANO RODRIGUES SANTIAGO

COMPLIANCE E GOVERNANÇA MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso Mestrado apresentado para obtenção do título de Mestre, do curso de Direito, do Centro Universitário U:Verse, na cidade de Rio Branco/AC, com a orientação do Professor Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira.

RIO BRANCO/AC
2021

Santiago, Francisco Silvano Rodrigues
Compliance e Governança Municipal / Francisco
Silvano Rodrigues Santiago – Marília: UNIMAR, 2021.

94f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Relações
Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) –
Universidade de Marília, Marília,
2021.

Orientação: Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira

1. Compliance 2. Governança Municipal 3.
Integridade I. Francisco Silvano Rodrigues Santiago

CDD – 341.5517

COMPLIANCE E GOVERNANÇA MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito da Universidade de Marília.

Rio Branco-Acre, em 31 de março de 2021, com nota 8,0

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira.
Universidade de Marília - UNIMAR

Prof. Dr. Rafael José Nadim de Lazari
Universidade de Marília - UNIMAR

Prof. Dr. André Luís Cateli Rosa
Universidade de Marília - UNIMAR

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para sua realização. Dedico-o também aos meus familiares, em especial esposa e filhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador DR. Emerson Ademir Borges de Oliveira, pela forma direta e didática como se houve durante o período de orientação.

Aos colegas de mestrado que foram portadores dos melhores incentivos e, aos professores que, sem embargo da distância sempre vieram ao Acre com presteza e disposição para nos guiar rumo à vitória.

“Tente mudar o mundo, mas antes, tente mudar a si mesmo”.

Platão

RESUMO

A presente dissertação dedicou-se a estudar *compliance* e governança pública no contexto da gestão municipal, levando em conta uma atuação baseada nos valores da boa gestão pública, na sua capacidade de contenção dos processos de corrupção, de modo que imprescindível conhecer as suas origens epistemológicas e a forma como se sucederam no tempo as reformas administrativas que propiciaram a implementação do *compliance*, assim como na capacidade de execução das boas práticas, não só tendo em vista os aspectos morais, bem como legais. Governança pública definiu-se como a capacidade de administrar direcionado para atingir os objetivos que vão de encontro ao interesse da sociedade. O trabalho rumou no sentido de analisar conceito de governança e *compliance* tendo em vista os desdobramentos e o aprimoramento da gestão da coisa pública no estado brasileiro de uma forma geral e em particular no município. A presente dissertação guiou-se pelos procedimentos e orientações da pesquisa qualitativa, mobilizando fontes bibliográficas e documentais de caráter exploratório, com orientação analítico-descritiva. Os sujeitos especificados no corpus são os administradores do município e em especial de Rio Branco-Acre. A interpretação do material coletado seguiu os ensinamentos da "análise de conteúdo". As pesquisas e os estudos não trouxeram resultados definitivos, deixando em aberto o aprofundamento dos estudos em outras ocasiões, mas, registra-se que são alvissareiros os primeiros resultados com a implantação de um programa de integridade no município de Rio Branco. *Compliance* aplicado à governança municipal tende a contribuir decisivamente para uma gestão mais transparente, íntegra e comprometida com a conformidade dos gestores com o ordenamento jurídico sistêmico.

Palavras-chaves: *Compliance*. Governança municipal. Integridade.

ABSTRACT

This dissertation was dedicated to studying *compliance* and public governance in the context of municipal management, taking into account a performance based on the values of good public management, in its capacity to contain corruption processes, so that it is essential to know its epistemological origins. and the way in which the administrative reforms that led to the implementation of *compliance*, as well as in the capacity to implement good practices, have followed in time, not only in view of the moral as well as legal aspects. Public governance was defined as the ability to manage in order to achieve the objectives that meet the interests of society. The work went in the direction of analyzing the concept of governance and *compliance* in view of the developments and the improvement of the management of public affairs in the Brazilian state in general and in particular in the municipality. This dissertation was guided by the procedures and guidelines of qualitative research, mobilizing bibliographical and documentary sources of exploratory character, with analytical-descriptive guidance. The subjects specified in the corpus are the administrators of the municipality and especially of Rio Branco-Acre. The interpretation of the collected material followed the teachings of "content analysis". Research and studies did not bring definitive results, leaving further studies open on other occasions, but it is noted that the first results with the implementation of an integrity program in the municipality of Rio Branco are encouraging. *Compliance* applied to municipal governance tends to contribute decisively to a more transparent, integral management and committed to the *compliance* of managers with the systemic legal system.

Keywords: *Compliance*. Municipal Governance. Integrity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1 – Cubo de <i>Compliance</i>	68
--	----

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

A.P.G- Administração Pública Gerencial
C.F- Constituição Federal
C.F.A- Conselho Federal de Administração
C.F.S.P.C- Conselho Federal de Serviço Público Civil
C.G.U – Controladoria Geral da União
C.L.T – Consolidação das Leis Trabalhistas
C.N.E- Conselho Nacional Especial
D.A.S.P- Departamento Administrativo do Serviço Público
E.U.A -Estados Unidos da América
F.C.P.A- Foreign Crrupt Practitp Act
F.G.T.S-Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
I.B.G.C- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
I.G.E.B- Instituto de Governança Eletrônica do Brasil
I.G.M – Índice de Governança Municipal
M.A.R.E- Ministério da Administração Federal Reforma do Estado
P.A.S.E.P-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
P.D.R.A.E- Plano Diretor de Reforme do Aparelho do Estado
P.E.B.T- Programa Escala Brasil Transparente
P.I.S- Programa de Integração Social
S.E.C- Securities and Exchange
T.C.U- Tribunal de Costas da União
U.S.S.GM - U.S. Setensing Guideleines Manual

LISTA DE SÍMBOLOS

§ Parágrafo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 GOVERNANÇA.....	22
1.1 PROCEDIMENTO DE CONTROLE E REFORMA ADMINISTRATIVA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	23
1.2 A EVOLUÇÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A REGULAMENTAÇÃO ESTATAL.....	35
1.3 GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	40
1.4 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	41
1.5 GOVERNANÇA MUNICIPAL.....	43
2 <i>COMPLIANCE</i>	48
2.1 ASPECTOS LEGAIS DO <i>COMPLIANCE</i>	49
2.2 SURGIMENTO, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO <i>COMPLIANCE</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	50
2.3 O ESTATUTO DAS ESTATAIS E O <i>COMPLIANCE</i> NA ADMINISTRAÇÃO: LEI N. 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS).....	58
3 FUNDAMENTOS DO <i>COMPLIANCE</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	62
3.1 DEFINIÇÃO DE <i>COMPLIANCE</i>	63
3.2 ATRIBUIÇÃO FUNCIONAL DO <i>COMPLIANCE</i>	65
3.3 IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE <i>COMPLIANCE</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	67
3.4 OBJETIVO DO <i>COMPLIANCE</i>	69
3.5 PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM <i>COMPLIANCE</i>	71
3.6 APLICAÇÃO DO <i>COMPLIANCE</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	74
3.7 A LEI ANTICORRUPÇÃO E SUAS RAÍZES.....	76
3.8 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO.....	78
CONCLUSÕES.....	83
REFERÊNCIAS.....	87
ANEXOS.....	92

INTRODUÇÃO

Governança é um tema que ocupa a humanidade desde tempos imemoriais, daí a importância do seu estudo considerando a necessidade de organizar o gerenciamento do ente, público ou privado.

A motivação encontrada para a pesquisa sobre o tema Governança e *Compliance*, nasceu da necessidade de aproximação maior com um assunto relacionado ao direito penal, visto que a lei anticorrupção precisava ser aplicada ao estudo de alguma forma, por isso e pela proximidade com o tema, escolheu-se este viés para falar da integridade no serviço público.

A importância maior do tema, como uma âncora da motivação, foi encontrada pelo pesquisador, no fato de que a corrupção enraizou-se completamente nas estruturas da gestão pública e tornou-se praticamente uma rotina. O povo precisa de explicações sobre o que faz, o que gasta e como gasta o gestor da coisa pública.

Nesta senda, dado ao fato de que, a própria cultura nacional, sempre foi do “rouba, mas faz”, da despreocupação com a coisa pública, da impunidade, do enriquecimento ilícito, essas questões mobilizam o presente trabalho a buscar resposta sobre a seguinte indagação: o conceito de governança e *compliance* normatiza a gestão da coisa pública no estado brasileiro? A resposta a esta questão persegue os seguintes objetivos: objetivo geral, analisar conceito de governança e *compliance* tendo em vista os desdobramentos e o aprimoramento da gestão da coisa pública no estado brasileiro e objetivos específicos, resgatar historicidade da governança e do *compliance*; identificar os diplomas legais que sustentam a implantação de um programa de integridade na gestão municipal e caracterizar os procedimentos legais adequados para a execução da lei no âmbito do município de Rio Branco.

Como metodologia, a presente dissertação se guia pelos procedimentos e orientações da pesquisa qualitativa, mobilizando fontes bibliográficas e documentais.

O trabalho em tela se debruça sobre os significados dos conceitos de governança e *compliance* e suas transformações no Estado Brasileiro. Não se trata aqui da análise dos fatos concretos, dos seus registros numéricos, mas sim do seu conteúdo, aqui entendidos como unidade de significação, conforme preconizado pela análise de conteúdo.

O processo de construção dos dados utilizados para a elaboração desse trabalho, pautou-se na pesquisa da legislação ao nível federal, estadual e municipal, através da consulta legislativa nos órgãos do legislativo das três esferas.

Além disso, a pesquisa estendeu-se para a consulta da doutrina, legislação, pareceres, artigos científicos, acrescidas de entrevistas exploratórias que auxiliaram a traçar o percurso da presente investigação.

A análise desse corpus mobiliza a técnica de análise de conteúdo.

É, em verdade, uma oportunidade ímpar, estudar temas contemporâneos e de primordial importância, sobretudo com aplicação na vida prática, mesmo que, como se verifica, seja um instituto relativamente novo entre nós.

Salienta-se que o que se desenrolou foi com base em acervo que retrata experiências alienígenas (EUA e Europa), bem como, na lei anticorrupção (Lei 12.846/2013).

Num primeiro momento busca-se alinhar um arcabouço histórico das transformações administrativas havidas em solo brasileiro, buscando-se ainda contextualizar a corrupção no cenário nacional.

Na sequência, além da abordagem dos diplomas legais acerca do tema, olha-se ainda para a análise dos significados da governança de um modo geral, especificamente da governança pública municipal.

Por fim, dedica-se a pesquisa ao modelo adotado no município de Rio Branco, com a sanção da Lei nº. 2.391/2020, tratando sobre a instauração de um programa de integridade e de *compliance* na administração do município.

A lei nº 2.391/2020 representa um marco fundamental para a mudança de rumo da administração pública municipal, pois, estabelece contornos ainda não trilhados na gestão do município de Rio Branco, Acre.

Administrar com responsabilidade, significa aplicar com eficiência o recurso público e criar uma cultura de integridade, honestidade e de foco no bem comum. Ultimamente, em que pese a nítida constatação do crescimento dos índices de desenvolvimento econômico e social globais, faz-se necessário que de um modo geral esses reflexos possam ser efetivos, reais, de modo a repercutir como um todo na vida da comunidade.

Incrivelmente, hoje, mais de 30 anos após o surgimento das primeiras regras de *compliance* nos Estados Unidos, muitos, empresários e gestores públicos, ainda enxergam o instituto com desconfiança e, pior, com desconhecimento. Como explicar isso? Claro que não se explica isso de forma superficial, simplória, tendo em mente apenas uma causa. Essa abordagem de análise econômica do Direito com o *compliance*, somente se justifica pela falta de legislação para que todos adiram aos programas de integridade e de *compliance*.

Quer se evidenciar que a pouca adesão, o desconhecimento e a falta de vontade política para a implantação de programas de *compliance*, sobretudo na administração pública,

ocorre de forma renitente, porque entendem os gestores que essa despesa não irá trazer maior lucro, justo porque isso envolve custos, porém, o real motivo é outro.

Não resta dúvida de que “a fraqueza do Direito é a causa da pobreza das nações¹”, de modo que, se o *compliance* na iniciativa privada protege propriedade, garante o *pacta sunt servanda* e provê integridade financeira, além de proteger os *stakeholders*, na atividade pública, vai mais além, pois, trabalha com o bem-estar da coletividade, garantindo a execução de políticas públicas e da boa gestão, sujeitando os gestores a sempre estarem em conformidade com as normas.

Atividades de gestão pública, mais alinhadas com os padrões de governança e *compliance* serão mais confiáveis e podem resolver o problema apresentado, pois, uma gestão equilibrada, confiável, justa, sinaliza melhores práticas, trazendo fortes razões para a continuidade dos programas de integridade, bem como a adesão de outros entes públicos aos seus conceitos.

No Brasil há uma cultura de descumprimento da norma, imperando a lógica do jeitinho, da malandragem. Vê-se que não há incentivos para o cumprimento porque, em regra, as instituições são lenientes com comportamentos desse naipe. Ademais, a pobreza, à míngua de recursos de nossos municípios, em grande parte, é decorrente dessa frouxidão do trato com o bem comum, que não gerencia a aplicação correta dos recursos públicos.

Há um papel importantíssimo reservado ao *compliance*, posto que, além de um fim imediato que é o combate à corrupção, tende ele a funcionar como uma central de controle, indicando para os gestores ou agentes as condutas que se espera e que, se seguidas, trarão bem estar para todos.

Assim, *compliance*, em suma para além de combater a corrupção e as condutas antijurídicas, presta um grande serviço ao desenvolvimento da sociedade como um todo. Cabe aos legisladores, mais rápido possível provê a sociedade de normas legais que sinalizem melhores práticas, pois, somente com melhorias sistêmicas no ambiente da gestão pública, vai se estabelecer uma administração pública finalmente íntegra.

O programa de integridade, como o que se quer implantar no município de Rio Branco, trará benefícios e vantagens na cultura local, pois, a tendência é que em razoável espaço de tempo, não mais existirão, por exemplo, enriquecimento ilícito, licitações fraudadas, etc. Esta abordagem detém um poder maior do que simplesmente justificar o que é ético e o que é legal.

¹ Ver Cooter e Schaefer, 2011

É que, para além da otimização, da satisfação e do bem-estar no que tange ao ponto de vista financeiro, no aspecto ético surgirão mais e maiores satisfações, sobretudo no ganho da opinião pública e dos demais stakeholders.

Na Constituição Federal encontram-se valores não passíveis de negociação que devem ser protegidos e fortalecidos. Portanto, um programa de *compliance* verdadeiro, se propõe a salvaguardar valores e preceitos éticos que vão dar um salto de qualidade na gestão dos interesses públicos.

São vários os desafios, afinal não é qualquer um que topa parar com a corrupção, quebrar os esquemas, mudar paradigmas!

A implantação de um programa de integridade e de *compliance* num ambiente público, notadamente num município médio para os padrões brasileiros, exige, como se coloca na lei de regência, uma ampla infraestrutura, uma preparação de seus agentes e, por que não dizer de todas as partes interessadas ou que detenham participação no processo.

O ordenamento jurídico serve assim como um “heterolimitador” das condutas, rechaçando os comportamentos indignos, moralmente inaceitáveis e estimulando as condutas virtuosas.

Compliance ao se inserir neste contexto buscará criar condutas éticas, conformes com a lei, com a moral, com os bons costumes, gerando boas práticas e o bom uso do dinheiro público.

Há um consenso na doutrina de que um programa de integridade exitoso deve ser calcado numa constante avaliação, resultando na adoção de métodos avaliativos seguros, justamente porque programas dessa natureza, para se tornarem perenes, precisam de estabilidade.

Como se vai demonstrar, a implantação de um programa de integridade e a consequente implantação do *compliance*, na Administração Pública Municipal, requer um investimento em recursos humanos e financeiros, já que será necessário que se construa um programa sólido e perene, devidamente estruturado.

No Brasil o *compliance* tem se estabelecido em premissas alicerçadas na necessidade da realização de auditorias internas, elemento essencial para a coleta e tratamento das informações recebidas pelos órgãos de controle.

A conclusão desse trabalho dissertativo envolvendo *compliance* e governança municipal, leva ao convencimento de que se trata de dois institutos que são de extrema importância na gestão moderna de um ente público, como é o município.

À medida que a administração pública se aparelha de instrumentos e mecanismos que lhe faz enxergar as necessidades da comunidade e, ao mesmo tempo, encontrar as soluções adequadas para velhos e novos problemas, nota-se que os bons resultados serão iminentes.

A governança diz respeito à capacidade do governo de tomar decisões eficazes, em consonância com as habilidades que sustentam as políticas públicas que desembocam no desenvolvimento de práticas cooperativas que rompem com o padrão colonial, que ainda hoje deixa resquícios.

Governar bem é devolver em serviços públicos aquilo que o contribuinte deixou em impostos, de modo que, gerir a coisa pública, passa pela adoção dos princípios administrativos fundamentais previstos na Constituição Federal, momento em que, a cultura do *compliance* se estabelece como uma ferramenta de exponencial relevância.

Ao elaborar e construir os conceitos de governança e *compliance*, aplicando-os à Administração Pública, busca-se melhorar a gestão, diminuir riscos, incentivar boas práticas, evitar as fraudes nas licitações e, andar em conformidade com as leis, facilitando ainda a missão dos órgãos de controle internos e externos.

O município de Rio Branco/AC cuida assim, com a edição da Lei 2.391/2020, de modernizar sua gestão, trazendo a lume, técnicas de governança e *compliance* que vão, em primeiro momento, buscar evitar fraudes e diminuir riscos na execução das políticas públicas voltadas para a comunidade local.

Num segundo momento, a lei municipal consolida a cultura da prestação de contas, o que a doutrina chama de *accountability*, enfeixando um ciclo de governança pautada na integridade, é o que se espera acontecer.

1. GOVERNANÇA

Reza a lenda que cem formigas pretas e cem formigas-de-fogo foram colocadas em uma jarra de vidro contendo água em seu interior. As formigas, entrelaçadas, mutuamente se auxiliando, sobreviveram. Em seguida, a jarra foi agitada violentamente e deixada sobre a mesa. Como resultado, as formigas começaram a se matar. As vermelhas acreditando que as pretas eram suas inimigas e vice-versa, quando na verdade, o inimigo de ambas era quem agitou a jarra.

Na sociedade, encontram-se situações idênticas: homens enfrentando mulheres e mulheres enfrentando homens, a fé versus a ciência, o jovem contra o velho. A experiência nos diz que antes de lutarmos uns contra os outros, devemos perguntar: “quem balançou a jarra?”

O tema “governança” é daqueles que, na atualidade, apresenta uma grande relevância, sobretudo, no que tange à Administração Pública, aqui entendida como o ato de governar todo o patrimônio oriundo da coletividade devidamente constituída no centro de governo.

Deve existir na administração pública ou privada um mecanismo de direcionamento da gestão ali praticada. Esse conjunto de mecanismos, segundo disposto no Decreto 9.203/2017, que dispõe “sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, compreende estratégias e controles que irão avaliar, direcionar e monitorar a gestão, visando conduzir as políticas públicas implementadas, bem como a prestação de serviço que deve ser de interesse da coletividade.

O termo governança, de acordo com o Tribunal de Contas da União, compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

No ponto, WILLIAMSON, 1985 e POWEL, 1990, assinalam que “a governança está relacionada a quaisquer processos de coordenação social, razão pela qual não se limita à formação hierárquica e verticalizada, baseada no controle direto e formal, típico do governo do Estado”. Eis aí traços fundamentais de um sistema monitorado pela conformidade com um programa de governança.

O que se revela como resultado das pesquisas é que a governança pública tem correspondido a situações tais, em que os atores sociais interagem, estabelecendo padrões de coordenação social, e acabam construindo um padrão de comportamento social ético.

Uma governança pública efetiva estabelece um quadro de referências institucionais que incentivam os indivíduos a cooperarem com as iniciativas de resolução dos problemas públicos do estado por meio da produção e gestão eficiente dos recursos comuns.

Atualmente a governança atribui ao setor público, um novo papel na gestão do estado, substituindo, as medidas de governo diretas, por iniciativas de governo indireta, baseado em várias ferramentas para a promoção do interesse público. Assim, o modo de governança torna-se menos hierárquico e burocrático.

Para mais além, a partir do início do século XXI, o uso do computador passou a ser intensificado, surgindo um meio de comunicação online, proporcionando um novo modelo de relacionamento entre a Fazenda Pública e a comunidade.

Esse conjunto tecnológico reunindo informação e comunicação, na esteira de Mello (2009) insere uma nova relação entre o cidadão e o governo, proporcionando uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente.

Dito isso, de pronto, se reconhece que a utilização das tecnologias de informação faz surgir a governança eletrônica, conceito contemporâneo que entrou em uso regular nas ciências políticas e na administração pública ao lado de conceitos e termos como democracia, sociedade civil, participação popular, direitos humanos e sociais, tudo associado à reforma do setor público, ainda anacrônico e inflado.

Mas, o estudo da governança é um aglomerado de informações que vieram crescendo com o tempo, com as pesquisas e com a prática do dia a dia, daí porque nasce a necessidade de uma percuciente viagem pelo tempo, cotejando o ordenamento jurídico legal e constitucional.

1.1 PROCEDIMENTO DE CONTROLE E REFORMA ADMINISTRATIVA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

É preciso, primeiramente, lembrar que a primeira reforma administrativa concretizada no Brasil se processou durante o primeiro governo do Presidente da República Getúlio Vargas (1930-1945). Dessa forma, no ano de 1938 ocorreu a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sendo amparado legalmente por dispositivo expresso na Constituição de 1937.

O supramencionado Departamento possuiu o objetivo basilar de adentrar no amplo procedimento de reforma administrativa, mas através da instituição da organização, a busca pela padronização e racionalização nos procedimentos tomados e nos que deveriam ser

executados no âmbito do serviço público. Logo, em outras palavras, buscava-se a padronização do serviço público brasileiro em seu âmbito de execução interna e externa.

No ano de 1935 ocorreu a criação da Comissão Mista da Reforma Econômico-financeira. Em 1936 foi criada a Comissão de Reajustamento, presidida por (LOPES², 2003), a qual idealizou o primeiro plano de classificação de cargos do governo federal, lastreado pelo critério de méritos, que gerou um projeto de lei encaminhado à Câmara dos Deputados, a qual aprovou em 28 de outubro do ano de 1936 o Decreto-Lei número 284, o qual “reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil e da união”, ainda mais, instituiu o Conselho Federal de Serviço Público Civil – CFSPC, sendo destacado em seu artigo 10, o rol de competência do mencionado Conselho:

a) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento; b) promover a realização dos concursos de provas, títulos, ou de provas e títulos, para provimento de cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras excluídas sempre os do magistério, regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições; c) homologar e dar publicidade à classificação dos candidatos que se tiverem submetido a concurso; d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra classificações nos concursos realizados; e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso; f) opinar nos processos de destituição de funcionários de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercê-los; g) opinar em consultas dos Ministérios de Estado, sobre procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários; h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos elaborados pelas Comissões de Eficiência; i) elaborar o respectivo regimento interno; j) apresentar, anualmente, ao Presidente da República, relatório de seus trabalhos, contendo dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços públicos federais; k) determinar quais os cargos públicos que, além de outras exigências legais ou regulamentares, somente possam ser exercidos pelos portadores de certificado de conclusão de curso secundário e diplomas científicos de bacharel, médico, engenheiro, perito-contador, atuário e outros, expedidos por institutos oficiais ou fiscalizados pelo Governo Federal; l) propor ao Presidente da República, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, a redução dos quadros dos funcionários públicos, colocando-os dentro das estritas necessidades do serviço (DECRETO-LEI 284 de 28 de Outubro de 1936, Cap. II, art. 10).

Conforme Lopes (2003, p.17) Simões foi o presidente do CFSPC, um Conselho que se constituiu no principal responsável pelo desempenho da condução e desenvolvimento da reforma administrativa no Brasil, entretanto, apenas nos quadros de pessoal.

² LOPES, L. S. Luis Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro: CPDOC, 2003. O Conselho Federal do Serviço Público Civil, então, começou a organizar o serviço público, a classificar os funcionários, a criar carreiras dentro do serviço público e dar os nomes e os níveis de salário, e promover uma espécie de pirâmide em que o sujeito ia sendo filtrado aos poucos e, no fim de 20 anos, ele podia atingir os cargos mais altos dentro do serviço público, se ele fosse um grande funcionário (LOPES, 2003, p.17).

No Ano de 1938, ocorreu a ascensão de Getúlio Vargas, a qual culminou num Golpe de Estado em que foram procedidas múltiplas ações como o fechamento do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas Estaduais, bem como, ocorreu a suspensão das garantias constitucionais e posterior destituição dos governadores Estaduais eleitos legalmente, em ato contínuo, Vargas nomeou interventores estaduais, centralizou os recursos públicos e procedeu a elaboração de uma nova Carta Magna, também conhecida como Constituição polaca (COSTA³, 2008).

Nessa nova constituição, foi dado início ao conhecido Estado Novo, logo, estava previsto em seu artigo 67 a criação de um Departamento Administrativo junto à Presidência da República, que possuía as seguintes atribuições⁴:

a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; d) selecionar os candidatos aos cargos públicos, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção; h) inspecionar os serviços públicos; i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento (BRASIL, DECRETO-LEI 579 de 30 de Junho de 1938, cap. I, art. 2º).

Ver-se que o supracitado órgão administrativo possuía um caráter meramente de controle administrativo que visava proceder a uniformização interna e externa, justamente para construir um sistema público em conformidade com os interesses centralizadores do Presidente Getúlio Vargas.

A política de uniformização da administração pública desenvolvida durante o Estado Novo consistiu em ser uma modalidade de controle político implementado nos cenários nacional e estadual. Dessa forma preconizava-se fixar regras a serem seguidas em cada Estado, o qual passaria a possuir um Departamento Administrativo que de fato era um órgão composto em nível colegiado e com sua composição formada a nível técnico e que deveria

³ COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reforma. In: Revista de Administração Pública, v.2, n.5, p.829-874, 2008.

⁴ CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, 1937, art. 67.

seguir subordinado ao Ministério da Justiça, entretanto, o seu diretor deveria ser nomeado pelo Presidente da República.

É importante destacar que o Departamento Administrativo possuía poderes especiais ao ponto de poder chegar a revisar as decisões tomadas até pelo interventor do Estado. O qual também era uma autoridade federal nomeada pelo Presidente, cujas atribuições dependeriam da realização de ato interventivo, possuindo funções federais. Ademais, a prática de seus atos, se concretizavam em sede de governo local e em sede de administração do Estado.

Com o objetivo de aparar arestas no campo político-administrativo, assim, incumbia ao Departamento Administrativo, dentre outras atribuições, a possibilidade de integrar diferentes setores da administração pública local e nacional, justamente com o objetivo de concretizar o aperfeiçoamento do quadro de funcionários públicos através da aplicação de um sistema que visa o reconhecimento com base no mérito para que possa o indicado ocupar determinados cargos públicos.

Ver-se a presença de um delineamento de uma política pública formada no sentido de gerar uma configuração evolutiva em termos de racionalização da máquina pública, em que seriam implantadas inúmeras modificações para afastar os vícios anteriormente enraizados na cultura política e social durante o período colonial brasileiro.

É imperioso rememorar que durante o período colonial brasileiro, as relações de poder estavam intrinsecamente relacionadas entre o Estado e as oligarquias locais. Isto por seu turno, ocasionava uma confusão entre o patrimônio público e privado. E por sua vez, as finalidades de ações públicas estavam sempre direcionadas a satisfação dos interesses pessoais da figura do governante local e não de uma estrutura superior.

Vargas implantou uma forma diferenciada de centralização, no caso conforme outrora mencionado foi desenvolvida uma centralização a nível nacional. Nesse sentido, o DASP foi uma ferramenta ideal e necessária a tal procedimento, uma vez que servia como uma fonte de uniformização e de controle externo e interno de todos os entes públicos.

Após o ano de 1937, com a ascensão de Vargas, a figura Estatal passou a apresentar uma forma versada plenamente no aspecto intervencionista. Visto que havia um controle efetivo de todas as instituições públicas e a sua efetiva centralização de várias formas. E ainda mais, em tal período ocorreu a criação de múltiplas instituições cíveis, bem como autarquias e empresas públicas que foram a base para a roupagem Estatal de caráter desenvolvimentista.

A ideia de intervenção Estatal e sua efetiva e devida regulamentação não vinha a ser apenas defendida no meio social, mas em especial no plano econômico. Nessa contextualização, o Partido de Getúlio Vargas realizava a defesa da diversificação no plano

econômico, o procedimento de busca pela nacionalização das empresas que atendessem a motivações dos interesses internos, bem como fortaleceu superficialmente a organização laboral justamente para impedir quaisquer contextos de instabilidade sociopolítica e ter a classe dos trabalhadores ao seu lado, o que no ano de 1943 culminou na Criação e instituição da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

Ainda mais, Vargas sempre priorizava os discursos perante a massa social, sobretudo, os trabalhadores. Nesse contexto, proferiu o seguinte discurso no Estado do Rio de Janeiro especificadamente no estádio do Vasco da Gama que estava na ocasião repleto de trabalhadores⁵:

Temos que enfrentar com coragem as questões graves para a melhoria da nossa população, de modo que nós não permitimos conforto, educação e higiene para ser o privilégio de certas regiões ou zonas. Os benefícios que tenha adquirido devem ser estendidos aos trabalhadores rurais, aos isolados no interior remoto que estão distantes das vantagens da civilização. [...] Não é possível para nós manter a anomalia perigosa de camponeses sem sua própria terra em um país onde vales ricos como a Amazônia permanecem incultos e vastas pastagens estão sem gado, como os de Goiás e Mato Grosso. Para a riqueza pública, é necessário que o nível de prosperidade da população rural aumente, a fim de absorver a crescente produção industrial, é vital que nós levantemos o poder de compra de todos os brasileiros - o que pode ocorrer através do aumento dos rendimentos na agricultura (VARGAS, 1941, p. 261-262) (CARDOSO 2010, p. 261-262).

O procedimento de padronização e racionalização do serviço público, assim, desenvolvido no Governo Vargas acabou gerando uma melhoria na qualidade do desenvolvimento do setor público. Durante tal período foram editadas as primeiras normativas que versam a respeito da Administração Pública no território brasileiro, como veio a ser o caso da Lei n. 184/36, **a qual possui como objeto a estruturação da área pessoa**, por meio da fixação de regramentos relativos a classificação de cargos e a posterior criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil entre outros regulamentos que apresentavam a finalidade de construção de uma nova sistemática no setor público.

A respeito do Conselho Federal do Serviço Público Civil⁶, o Art. 8º apresentava que tal conselho estaria imediatamente subordinado hierarquicamente ao Presidente da República. O que naquele determinado contexto político e administrativo já demonstra o desenvolvimento de uma política de caráter centralizadora, nessa análise, faz por destacar adiante o art. 9º

⁵ CARDOSO, Adalberto. A Brazilian utopia: Vargas and the construction of the welfare state in a structurally unequal society. Dados, Rio de Janeiro, v. 5, Selected Edition 2010.

⁶ Texto integral da Lei 284/36. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm - Acesso em 20/01/2021.

evidencia a composição, já o Art. 10 da Lei n. 184/36 apresentava as competências de tal Conselho, assim:

Art. 8º Directa e immediatamente subordinado ao Presidente da República, fica instituido o Conselho Federal de Serviço Publico Civil (C.F.S.P.C.), com séde na Capital Federal.

Art. 9º O C.F.S.P.C. compor-se-á de cinco membros, que exercerão em comissão as respectivas funções sendo livremente escolhidos e nomeados pelo Presidente da Republica dentre os cidadãos que não militem em política partidaria e possuam conhecimentos especializados em materia de organização scientifica do trabalho e de administração em geral.

Art. 10. Compete ao C.F.S.P.C.:

- a) estudar a organização dos serviços publicos e propor ao Governo qualquer medida necessaria ao seu aperfeiçoamento;
- b) promover a realização dos concursos de provas, de titulos, ou de provas e titulos, para provimento de cargos administrativos e technicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras excluidos sempre os do magisterio, regulados nas leis especiaes, bem como fixar as normas geraes que deverão ser observadas nas respectivas inscrições;
- c) homologar e dar publicidade á classificação dos candidatos que se tiverem submettido a concurso;
- d) opinar, quando ouvido, sobre os recursos interpostos contra classificações nos concursos realizados;
- e) expedir certificados aos concorrentes classificados em concurso;
- f) opinar nos processos de destituição de funcionarios de seus cargos por falta de idoneidade moral para exercel-os;
- g) opinar em consultas dos Ministros de Estado, sobre procedencia ou improcedencia das reclamações apresentadas pelos funcionarios;
- h) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços publicos elaborados pelas Comissões de Efficiencia;
- i) elaborar o respectivo regimento interno;
- j) apresentar, annualmente, ao Presidente da Republica, relatorio de seus trabalhos, contendo dados pormenorizados sobre o funcionalismo e os serviços publicos fenderas;
- k) determinar quaes os cargos publicos que, além de outras exigencias legaes ou regulamentares, sómente possam ser exercidos pelos portadores de certificado de conclusão de curso secundario e diplomas scientificos de bacharel, medico, engenheiro, perito-contador, actuario e outros, expedidos por institutos officiaes ou fiscalizados pelo Governo Federal;
- l) propor ao Presidente da Republica, para ser levado ao conhecimento do Poder Legislativo, a redução dos quadros dos funcionarios publicos, collocando-os dentro das estrictas necessidades do serviço.

Parapho unico. O disposto no presente artigo não se applica aos cargos do Poder Judiciario, da Camara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, LEI Nº. 184/36.

Em suma, o objetivo empreendido no Estado Novo basicamente seria o de através do desenvolvimento e efetiva implantação da política intervencionista versada em um planejamento de ações públicas que apresentavam a finalidade de trazer o desenvolvimento nacional acabou gerando uma forte crise política e social em decorrência da instabilidade, o que levou a gerar em 1945 a queda de Vargas.

É interessante destacar alguns elementos presentes no contexto político e econômico, os quais foram cruciais para o processo de derrocada do Governo de Vargas⁷, assim:

O Governo Vargas se defrontava com alguns dilemas econômico financeiros importantes: [...] a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos, a necessidade de importar máquinas e equipamentos, a insuficiência de energia e transporte, a insuficiência de oferta de gêneros alimentícios para as populações dos centros urbanos em rápida expansão, etc. Diante desta situação o poder público foi levado a engajar-se de novo e mais amplamente no sistema econômico (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 7-26).

Após a derrocada de Vargas ocorreu a instituição da Carta Magna de 1946, a qual visava afastar o populismo político em que as massas estavam alicerçadas e próximas ao cenário político, ainda mais, visava a livre iniciativa num cenário de igualdade entre as oportunidades conferidas ao capital nacional e internacional.

A Constituição de 1946 apresentou a previsão de um Conselho Nacional de Economia. Porém apenas no ano de 1949 foi que ocorreu a regulamentação de tal instituto, a referida morosidade é justificada diante do contexto em que o poder político não possuía interesse em realizar procedimentos de intervenção no plano econômico.

Adiante, nos anos de 1956 a 1961 ocorreu o Governo de Juscelino Kubitschek, o qual apresentou como evento marcante o processo de industrialização e modernização da máquina e da estrutura estatal ocorrido em meio ao progresso econômico advindo da política desenvolvida por JK que visava o desenvolvimento nacional. Por conseguinte, em anos posteriores o Brasil sofreu uma expressiva instabilidade político e econômica.

Apenas no ano de 1964, após o advento do Governo Militar⁸ é que ocorreu a implantação de uma segunda reforma administrativa, através da entrada em vigor do ato normativo estipulado por meio do Decreto-Lei n. 200/67, a qual consiste em ser uma norma que ainda é considerada como referência no que diz respeito aos termos de organização administrativa, bem como notável por conter dispositivos relativos a conceitos de ordem financeira e de princípios norteadores da administração pública brasileira, os quais são preceitos basilares.

⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

⁸ O Governo Militar é marcante por ter como o lema ideológico “lei, ordem e progresso”, dessa forma, após sua implantação no território brasileiro ocorreram múltiplas alterações nas conjunturas formativas da relação de poder, todavia sem alteração nas relações sociais em termos de classe econômica, mas o foco seria em estabelecer uma ordem pública em nível Nacional, nesse sentido destaca-se que: “Com o advento da ditadura militar no Brasil, e em nome da Segurança Nacional, instalou-se um complexo sistema repressivo para combater a subversão e, ao mesmo tempo, reprimir preventivamente qualquer atividade considerada suspeita por se afigurar como potencialmente perturbadora da ordem (MAGALHÃES, 1997, p. 2).”

Interessante destacar que com a reforma administrativa ocorrida no Regime Militar é perceptível que ocorreu um processo de expansão da intervenção do Estado na vida socioeconômica ao passo que ocorreu um processo de descentralização da Administração indireta, ou seja, uma mudança na forma de administrar as instituições públicas.

O Governo Militar é marcante por ter como o lema ideológico “lei, ordem e progresso”, dessa forma, após sua implantação no território brasileiro ocorreram múltiplas alterações nas conjunturas formativas da relação de poder, todavia sem alteração nas relações sociais em termos de classe econômica, mas o foco seria em estabelecer uma ordem pública em nível Nacional, nesse sentido destaca-se que: “Com o advento da ditadura militar no Brasil, e em nome da Segurança Nacional, instalou-se um complexo sistema repressivo para combater a subversão e, ao mesmo tempo, reprimir preventivamente qualquer atividade considerada suspeita por se afigurar como potencialmente perturbadora da ordem (MAGALHÃES, 1997, p. 2).”

A questão basilar do governo advindo do Golpe Militar ocorrido e citado anteriormente é que buscou desenvolver uma política centralizadora e regulamentadora.⁹ Mas a forma de administrar o Brasil seria de forma centralizada o que é semelhante a forma pela qual o Alto Comando do Exército possui sua administração com relação aos Comandos Militares de ordem Regional e Estadual. Isto, demonstra um caráter segmentar e descentralizado em termos de forma administrativa.

Em que pesem os avanços no sistema burocrático ter sido prontamente implantado o que resultou em progresso de ordem qualitativa em termos de organização pessoal e da alteração no sistema de gestão pública, mas os problemas de ordem cultural ainda estavam enraizados na cultura do povo brasileiro, o que naturalmente seria o sistema de hierarquias sociais configurado em plena a malha de desigualdades sociais.

Importante destacar conteúdo¹⁰:

A partir de 1968, o País experimentou uma nova fase de sua economia e de seu processo de industrialização brasileira. A recuperação financeira, fruto da reforma tributária, criação de fundos de poupança compulsória (PIS, PASEP, FGTS) e ampliação do crédito lançaram bases para o momento considerado o “milagre brasileiro”. Entretanto, fatores externos também explicam esse crescimento, como o crescimento da economia mundial nestes anos, que permitiu o acesso a um abundante crédito externo, possibilitando o endividamento e criando espaço para a

⁹ A centralização estava alicerçada no ideal da figura do dirigente máximo que seria o Militar escolhido para governar o Brasil e na total sujeição ao Governo centralizado, o qual desenvolvia e executava todas as diretrizes políticas e públicas, já o caráter regulamentador estaria vinculado à sujeição completa à política de Lei e Ordem, bem como ao desenvolvimento de um determinado padrão social que deveria ser seguido por todos e que estaria em harmonização com o que a figura do plano militar entenderia como correto, ainda mais, a regulamentação havia nas diretrizes do Governo Militar relativizava completamente a liberdade de expressão.

¹⁰ É de fato uma ótima explanação sintetizada na forma de ensino sobre os avanços econômicos ocorridos no período do Governo Militar brasileiro, assim, Disponível em <https://descomplica.com.br/artigo/a-industrializacao-brasileira-durante-o-governo-militar/4DT/>. Acesso em .20 de novembro de 2020.

diversificação e o crescimento das exportações brasileiras (site DESCOMPLICA, 2020 – Acesso 20/11/2020)

Ainda mais, sobre o período da Ditadura Militar é notável que a burocracia sempre também esteve presente na sistemática política brasileira, nesse sentido é importante destacar algumas considerações sobre a burocracia e sua lição estabelecida por Sanabio, Santos e David (2013)¹¹:

A burocracia, lógica gerencial que dá forma à dominação racional-legal, apoia-se em competências oficiais, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou organizações burocráticas. Observa-se, esse contexto: uma distribuição de atividades e poderes que visa à execução regular e contínua de certos fins, uma hierarquia de cargos que ordena sistemas de mando e subordinação, registros sob a forma de documentos, o emprego pleno da força de trabalho dos funcionários de escritório em atividades antes consideradas acessórias e, por fim, a administração do corpo funcional segundo regras que podem ser transmitidas e, assim, colocadas sob controle de parte desse próprio grupo (SANABIO, SANTOS, DAVID, 2013, p. 20).

No ano de 1988 ocorreu a promulgação da Constituição Federal de 1988¹², a qual é conhecida como a “Constituição Cidadã”, uma vez que representou um marco histórico em termos de instituição de fundamentos, preceitos de cidadania, dignidade da pessoa humana, sistema político lastreado na Democracia e a ampliação dos direitos e garantias fundamentais, bem como uma série de outros elementos que são fundamentais para a consolidação da cidadania e soberania brasileira.

A supramencionada Carta Magna¹³ de fato marcaria o efetivo rompimento com o sistema político autoritário, até então responsável por ocasionar por décadas um clima de instabilidade de ordem política e social.

Adiante, durante o governo de Fernando Collor de Mello¹⁴ foi perceptível os primeiros avanços no que se refere à aderência do sistema de administração pública gerencial – APG, em ocasião pela qual ocorreram muitas demissões de pessoas que laboravam na administração

¹¹ Disponível em SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013, p. 20.

¹² Texto integral da Lei 284/36. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm, acesso em 29/01/2020.

¹³ Compreendemos o conceito de Carta Magna ou Constituição como sendo um texto de caráter que apresenta diretrizes gerais concernentes a organização da vida social, bem como o pleno funcionamento do Estado, o qual direcionará as leis infraconstitucionais que emanam de tal texto normativo.

¹⁴ Fernando Affonso Collor de Mello (Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1949), mais conhecido como Fernando Collor, é um político brasileiro. Foi o 32º Presidente do Brasil, de 1990 até sua renúncia em 1992. Filiado ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS), é senador por Alagoas desde 2007. Biografia disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Collor_de_Mello, acesso em 29/01/2020

pública, nesse sentido conforme artigo desenvolvido pelo Professor Victor Cláudio Paradela Ferreira¹⁵:

Conforme já destacado, a redução no número de funcionários públicos tem se associado à adoção da APG em vários países. No Brasil, os primeiros movimentos nesse sentido foram empreendidos no Governo Fernando Collor de Melo (1990-1992), quando foram efetuadas pela primeira vez demissões em série na área pública. No governo de Fernando Henrique Cardoso, embora não tenha ocorrido o mesmo tipo de ação, foram represadas as contratações, mesmo as de reposição dos funcionários que se aposentavam, havendo, assim, uma redução gradual, mas significativa do quadro de funcionários. A privatização foi outra característica da APG adotada no Brasil na década de 1990, quando várias empresas estatais foram vendidas. Essa ação representou uma das mais polêmicas iniciativas do governo Fernando Henrique Cardoso, sendo interrompida na gestão de Luis Inácio Lula da Silva. Seus defensores destacam a ampliação e melhoria na qualidade dos serviços prestados, citando exemplos como o da telefonia móvel. Os críticos apontam a perda da capacidade de intervenção estatal em áreas estratégicas para o desenvolvimento, o aumento expressivo de tarifas sem acréscimo significativo de qualidade nos serviços prestados e a dilapidação do patrimônio público, em função de vendas a preços muito reduzidos. A discussão da validade ou não dessa medida é, no entanto, complexa e foge ao objetivo do presente texto (SANABIO, SANTOS, DAVID, 2003, p. 48).

É destacável que entre os anos de 1995 e 1998 ocorreu uma terceira reforma administrativa, a qual esteve vinculada ao campo de gestão pública sendo instaurada no Governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso¹⁶ e pelo Ministro da Administração Federal e Reforma de Estado – MARE, Luiz Carlos Bresser-Pereira¹⁷, desta forma a mencionada reforma ocorreu inicialmente por meio da implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE apresentava como principal objetivo levar ao fortalecimento da máquina pública estatal e sua posterior modernização em termos de aspectos administrativos para que desta forma se tornem cada vez mais eficientes em termos de gerencialmente político administrativo, destaca-se que não era

¹⁵ Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão. Organizadores: Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinicius David. Juiz de Fora. Editora UFJF: 2003, p.48, com texto integral disponível no seguinte endereço eletrônico https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Textos%20adntese-Oliveira-2013.pdf. Acesso em 12/12/2020.

¹⁶ Conforme biografia extraída do endereço eletrônico <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/fernando-henrique-cardoso.htm>, acesso em 12/12/2020. assim: “Fernando Henrique Cardoso é um sociólogo e cientista político brasileiro. Foi professor de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP) e foi também o 34º presidente da República brasileira. As teorias sociológicas de FHC, como é conhecido, falam sobre a tardia industrialização do Brasil e de outros países da América Latina. Com o sociólogo chileno Enzo Falleto, o ex-presidente brasileiro desenvolveu a sua teoria da dependência, diferente da teoria com o mesmo nome desenvolvida por sociólogos de orientação socialista.”

¹⁷ De acordo com o endereço eletrônico https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832019000100601&script=sci_arttext, acesso em 12/12/2020, tem-se a biografia completa: O economista Luiz Carlos Bresser-Pereira foi ministro do governo Fernando Henrique Cardoso nos anos de 1990 e responsável pela Reforma Gerencial do Estado, que deu origem às Organizações Sociais.

uma ação de centralização, mas sim de organização pública. Nessa esteira, o Ministro Bresser-Pereira¹⁸ elencou algumas dimensões basilares na reforma gerencial, as quais seguem abaixo elencadas:

a) uma institucional-legal, voltada para a descentralização da estrutura organizacional do aparelhamento do Estado, mediante a criação de novos modelos organizacionais, tais como as agências reguladoras, executivas e as organizações sociais; b) uma dimensão de gestão, concedendo maior autonomia e introduzindo três novas formas de responsabilização dos gestores (a administração por resultados, a competição administrada por excelência e o controle social, como forma de substituição parcial aos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, característicos do modelo burocrático vigente anteriormente); e c) uma dimensão cultural, responsável pela mudança de mentalidade, com o fito de obter maior confiança, visto que a administração encontrava-se desacreditada ante as fragilidades do modelo anterior (BRASIL, Presidência da República, Lei 284/36).

Sobre a descentralização, é de suma importância destacar o perfeito comentário desenvolvido ao longo do fragmento textual do artigo intitulado “Administração Pública Gerencial¹⁹”, assim, desenvolvido por Prof. Dr. Victor Cláudio Paradela Ferreira²⁰ em que apresenta comentários relativos à compreensão de descentralização administrativa e suas eventuais vantagens em termos de agilidade e qualificação em termos de decisões administrativas, assim:

A descentralização representa uma característica encontrada na maior parte das teorias contemporâneas de gestão. Tem como objetivo principal dotar as organizações de melhores condições para o oferecimento de respostas despadronizadas às necessidades manifestas pelos diferentes grupos atendidos ou impactados. Também proporciona maior agilidade e qualidade aos processos decisórios. A criatividade poderia, também, ser favorecida pela adoção de arranjos mais descentralizados, pois a maior autonomia dos funcionários tende a abrir espaço para a inovação (SANABIO, SANTOS, DAVID, 2013, p. 48).

Vale destacar que o Governo FHC teve como marco fundamental a aderência da perspectiva da Administração Pública Gerencial – APG na gestão pública, o que levaria a não romper com os moldes de administração pública anterior, mas sim, apenas desviar o foco do

¹⁸ Texto integral da Lei 284/36. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm. Acesso em 15/12/2020.

¹⁹ Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão. Organizadores: Marcos Tanure Sanabio; Gilmar José dos Santos e Marcus Vinicius David. Juiz de Fora. Editora UFJF: 2003, com texto integral disponível no seguinte endereço eletrônico https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-s%3%adntese-Oliveira-2013.pdf. Acesso em 15/12/2020.

²⁰ Prof. Victor Cláudio Paradela Ferreira cujo currículo apresentado na capa do artigo é o seguinte: Doutor em Administração (FGV/EBAPE, 2005) e Mestre em Administração Pública (FGV/EBAPE, 1994), Bacharel em Administração (Faculdades Integradas Bennett, 1989). Professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

sistema de assistencialismo e de paternalismo doravante aderido durante formatos de administração pública preteridas (PARADELA FERREIRA *apud* CARDOSO, 1988).

Sobre a AGP e suas características formativas, destacam-se comentários formados por Bresser Pereira²¹:

A administração gerencial, também conhecida como Nova Administração Pública parte do pressuposto de que o estado não deve ser um simples instrumento para garantir a propriedade e os contratos. Ao contrário, devem formular e implantar políticas públicas estratégicas para a sociedade, tanto na área social quanto científica e tecnológica (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 7).

Importante ressaltar que conforme artigo desenvolvido pelo Ilustre Professor Prof. Victor Cláudio Paradela Ferreira²² acabou por ser aferida a compreensão de que a sustentação defensiva da implementação da APG não significa que o Governo adota o sistema neoliberal muito menos o estado mínimo, mas com o desenvolvimento de um Estado que apresente uma limitação do poder burocrático, através de diferentes seguimentos de órgãos públicos que realizariam uma tomada de ações de caráter fiscalizador e até mesmo regulamentar²³, assim:

A defesa da proposta da APG não representaria, segundo essa perspectiva, uma opção pelo estado mínimo nem pela adesão ao neoliberalismo, conforme apontam muitos de seus críticos.

[...]

Além da diminuição do poder efetivo de ação que o Estado teria sofrido com as mudanças observadas na sociedade, em especial a globalização, Bresser Pereira (1998), Cardoso (1998) e outros defensores da APG argumentam ser necessária a limitação do poder dos burocratas. De acordo com essa percepção, as burocracias modernas seriam apenas uma evolução das burocracias patrimonialistas, mas ainda se manteriam auto referentes, interessando-se primariamente em defender seus próprios interesses e reafirmar o poder do Estado. A manutenção de um Estado grande e muito interventor, segundo essa lógica, serviria mais à perpetuação das regalias dos burocratas e dos grupos de interesse a eles associados do que ao bem estar da sociedade.

Conforme destacado na seção anterior, uma das práticas relacionadas por Przeworsik (1998) como típicas da APG que vem sendo colocada em prática no Brasil nas últimas décadas é a criação de múltiplos agentes com objetivos dissonantes. Ela se manifesta não somente na manutenção de órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público, mas também na condução da política econômica, havendo ministérios como

²¹ BRESSER PEREIRA, 1998, p. 7

²² Prof. Victor Cláudio Paradela Ferreira cujo currículo apresentado na capa do artigo é o seguinte: Doutor em Administração (FGV/EBAPE, 2005) e Mestre em Administração Pública (FGV/EBAPE, 1994), Bacharel em Administração (Faculdades Integradas Bennett, 1989). Professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), p. 45 – 46.

²³ Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão. Organizadores: Marcos Tanure Sanabio; Gilmar José dos Santos e Marcus Vinicius David. Juiz de Fora. Editora UFJF: 2013, p. 45 – 46, com texto integral disponível no seguinte endereço eletrônico https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-s%c3%adntese-Oliveira-2013.pdf. Acesso em 21/12/2020.

o da Fazenda e outros organismos, como o Banco Central, que têm desempenhado o papel de “defensores da estabilidade monetária”, incumbindo-se de represar gastos governamentais, enquanto outros ministérios lutam para expandir os investimentos (SANABIO, SANTOS, DAVID, 2013, p. 45-46)).

Ver-se que conforme já fora exposto anteriormente nesta dissertação a privatização passou a ser um marco seguido em plano nacional, possuindo como característica a possibilidade de uma maior liberdade em termos de gestão.

Portanto, as múltiplas modificações no cenário sócio político possuem como reflexo uma nova ordem constitucional para garantir a harmonização da estrutura pública brasileira, no caso a Carta Magna de 1988 e as leis decorrentes que são de fato vetores de uma melhor atuação da Administração Pública em território nacional.

Insta salientar que um marco regulatório que contribuiu de forma significativa para o processo de organização hierárquica foi o provimento de cargos públicos através de procedimentos que evidenciam a meritocracia, ou seja, por meio da realização de concursos públicos, o que concretiza em ser um elemento formidavelmente importante para uma melhor administração pública lastreada na boa governança, moralidade, impessoalidade e eficiência, os quais são de fatos princípios que norteiam a administração pública brasileira.

1.2 A EVOLUÇÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A REGULAMENTAÇÃO ESTATAL

A evolução jurídica advinda das alterações geradas pela reforma acabou por instituir a Emenda Constitucional n. 19/98 que acrescentou o princípio da eficiência ao caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo um dos elementos basilares do funcionamento da Administração Pública.

Inicialmente é imprescindível apresentar a diferenciação no que se refere à aplicabilidade de princípio à de regras, o primeiro acaba por se complementar por outros princípios e em casos de conflitos restará prevalente aquele que for mais conveniente ao caso em concreto, já quanto às regras por serem de ambas valor hierárquico e estando uma em oposição à outra, preponderará a última tendo em vista a efetividade de revogação na modalidade tácita ou expressa.

Nesse sentido de diferenciação entre regras e princípios é importante destacar posicionamento do autor Umberto Ávila sobre os autores Josef Esser²⁴, Dworkin²⁵ e Robert Alexy²⁶:

Para Josef Esser, princípios são aquelas normas que estabelecem fundamentos para que determinado mandamento seja encontrado. Mais do que uma distinção baseada no grau de abstração da prescrição normativa, a diferença entre os princípios e as regras seria uma distinção qualitativa. O critério distintivo dos princípios em relação às regras, seria, portanto, a função de fundamento normativo para a tomada de decisão.

[...] Para ele, as regras são aplicadas ao modo tudo ou nada (all-or-nothing), no sentido de que, se a hipótese de incidência de uma regra é preenchida, ou é a regra válida e a consequência normativa deve ser aceita, ou ela não é considerada válida. No caso de colisão entre regras, uma delas deve ser considerada inválida. Os princípios, ao contrário, não determinam absolutamente a decisão, mas somente contêm fundamentos, os quais devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios. Daí a afirmação de que os princípios, ao contrário das regras, possuem uma dimensão de peso (dimension of weight), demonstrável na hipótese de colisão entre os princípios, caso em que o princípio com peso relativo maior se sobrepõe ao outro, sem que este perca a sua validade. Nessa direção, a distinção elaborada por Dworkin não consiste numa distinção de grau, mas numa diferenciação quanto à estrutura lógica, baseada em critérios classificatórios, em vez de comparativos, como afirma Robert Alexy. [...]

[...] Alexy, partindo das considerações de Dworkin, precisou ainda mais o conceito de princípios. Para ele, os princípios jurídicos consistem apenas em uma espécie de normas jurídicas por meio da qual são estabelecidos deveres de otimização aplicáveis em vários graus, segundo as possibilidades normativas e fáticas. Com base na jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, Alexy demonstra a relação de tensão ocorrente no caso de colisão entre os princípios: nesse caso, a solução não se resolve com a determinação imediata da prevalência de um princípio sobre o outro, mas é estabelecida em função da ponderação entre os princípios colidentes, em função da qual um deles, em determinadas circunstâncias concretas, recebe a prevalência. Os princípios, portanto, possuem apenas uma dimensão de peso e não determinam as consequências normativas de forma direta, ao contrário das regras. É só a aplicação dos princípios diante dos casos concretos que os concretiza mediante regras de colisão [...] (ÁVILA, 2006. p. 35).

No que segue relacionado à forma de efetuar uma classificação relacionada aos princípios constitucionais, é necessário destacar uma manifestação doutrinária desenvolvida pelo Eminentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso que realiza um procedimento classificatório conforme o grau de importância e abrangência, o que segue

²⁴ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.35.

²⁵ Idem. p. 36-37.

²⁶ Idem. p. 37.

explicado por Walter Claudius Rothenburg através de sua obra jurídica denominada Princípios Constitucionais²⁷:

Luis Roberto Barroso (1991:26 e s.), tomando a Constituição brasileira de 1988 e levando em conta o grau de importância e abrangência dos princípios, tripartite-os em : - princípios fundamentais (“que contêm as decisões políticas estruturais do estado”): o republicano (Constituição brasileira, artigo 1º, caput), o federativa (artigo 1º, caput), o da separação dos Poderes (artigo 2º), o presidencialista (artigo 76) e o da livre iniciativa (artigo 1º, IV); - princípios constitucionais gerais (desdobramentos menos abstratos dos princípios fundamentais, equivalendo aos “princípiosgarantia” de Canotilho): o da legalidade (artigo 5º, II), o da isonomia (artigo 5º caput e I), o da autonomia estadual e municipal (artigo 18), o do acesso ao Judiciário (artigo 5º, XXXV), o da irretroatividade das leis (artigo 5º, XXXVI), o do juiz natural (artigo 5º XXXVII e LIII) e o do devido processo legal (artigo 5º, LIV); - princípios setoriais ou especiais (“presidem um específico conjunto de normas afetas a um determinado tema, capítulo ou título da Constituição... Por vezes são mero detalhamento dos princípios gerais, como os princípios da legalidade tributária ou da legalidade penal. Outras vezes são autônomos, como o princípio da anterioridade em matéria tributária ou o do concurso público em matéria de administração pública”): relativos à Administração pública (o da legalidade administrativa, o da impessoalidade, o da moralidade e o da publicidade – artigo 37, caput; [...]) (ROTHENBURG, 2003, p. 69).

O funcionamento da administração pública com o advento da Constituição Federal de 1988 passou a primar pelo seguimento de um desenvolvimento de ações estritamente vinculadas ao cumprimento efetivo das finalidades do setor público, dessa forma a trazer eficiência à máquina pública, o que podemos observar na evolução cronológica da forma de gestão da administração pública no território brasileiro.

Conforme será adiante posto, bem como após a devida contextualização histórica doravante apresentada e relacionada ao processo de evolução da expressão de controle interno efetivado em sede de Administração Pública, logo estaremos apresentando e dissertando sobre o objeto principal desta dissertação que é sobre a importância do *compliance* na Governança e boa administração Pública.

Foi a partir de reflexões introduzidas e capitaneadas pelo BANCO MUNDIAL que chegou até nós a expressão “governance”, tendo como meta aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente (Diniz, 1995, p.40).

O mesmo autor completo, *verbis*: “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995, p.400).

²⁷ ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípios Constitucionais. Segunda Tiragem (com acréscimos). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 69.

O Banco Mundial lançou ao depois, um documento intitulado *Governance and Development*, em 1992, no seio do qual, assim definiu o que seria governança, assim resumindo “é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Indo mais além, complementa “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” e isso implica, obviamente na capacidade de cada governo de planejar, de formular e implementar políticas e cumprir funções.

Ousaria dizer que uma boa governança, é pressuposto fundamental para que se promova um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e direitos humanos, como leciona Santos (SANTOS, 1997, p. 340-341).

Para mais além, indubitável que no que se refere aos procedimentos e práticas governamentais no desenvolvimento e aplicação das metas traçadas, assume especial relevância, por trazer aí aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para que participem setores interessados ou mesmo as diferentes esferas de poder (BANCO MUNDIAL, 1992, *apud* DINIZ, 1995, p.400).

A esta altura, observa-se que há uma dificuldade no uso da expressão governança, pois, parece ocorrer um movimento de uso amplo dessa expressão, sem o uso dos devidos cuidados. É necessário precisar o seu significado no contexto em que é aplicado.

É certo que a expressão tem aplicação em vários campos e com sentidos diversos. Conhecemos “governança corporativa”, empregada na administração de empresas, no que recorrendo ao IBGC, temos que “governança corporativa” são práticas de relacionamento entre acionistas/cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, tudo com a finalidade de adiantar ou aprimorar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital, surgindo, segundo documentos internacionais, à luz da teoria econômica mais tradicional, para suplantar o “conflito de agência”, que se apresentou com a separação entre a propriedade e a gestão empresarial.

Nos importa aqui estudar a governança como meio e técnica de agilizar a administração pública, tão ressentida que está do devido zelo com o seu trato.

Nos inquieta o tema, pois, há certa confusão na distinção entre o que seja governança e governabilidade. Governo, sabe-se, é substantivo e governar como nos explica NOGUEIRA (2001) significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001, p.99).

Depreende-se noutro giro que governabilidade e governança são expressões qualificativas, representam atribuições e qualidades – esta última no caso da governabilidade -, assim como, qualidades, meios, processos, no caso da governança. Não se trata de coisa simples diferenciar precisamente esses dois conceitos, de modo que, recorrendo aos escólios abalizados dos doutrinadores temos que se faz possível delimitar pelo menos, os campos de atuação de cada uma das definições:

Santos (1997), ensina que “a governabilidade se refere mais à dimensão do exercício do poder” e a governança, tem caráter mais amplo, pode englobar dimensões que estão presentes na governabilidade, indo mais além Santos (1997).

Outro a definir, (MELO *apud* SANTOS, 1997), diz “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas ao alcance geral dos programas”.

Voltando à carga, Santos (1997), completa dizendo que “o conceito de governança não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” Santos (1997).

Deflui-se, portanto, de uma breve comparação que enquanto governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Tendo em mira a distinção supra, recorrendo ao escólio de Rosenau (2000), conclui-se que “governança não é o mesmo que governo”. Para ele, “governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

O mesmo Rosenau (2000) em complementação fala que “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também

mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas” (Ibid., p.15-16).

Aqui, não importa, mas, se avançarmos para o plano global, verificar-se-á que “diplomacia, negociação, construção de mecanismos de confiança mútua, resolução pacífica de conflitos e solução de controvérsias são os meios disponíveis para chegarmos à casa comum da Governança Global” Brigagão e Rodrigues (1998).

1.3 GOVERNANÇA CORPORATIVA

No Brasil não se tem cuidado a contento do estudo do direito corporativo ao contrário do que se tem feito nos E.U.A., razão pela qual, a fonte para os estudos do tema, são dali retiradas pelos pesquisadores pátrios.

Diz Porto (2020), que “pode-se dizer que o Direito Corporativo estuda o fenômeno dos negócios corporativos a partir de uma sólida estrutura de Análise Econômica do Direito. A partir da compreensão dos conceitos elementares de firma, custos de transação e um domínio básico de microeconomia, é possível examinar os negócios corporativos por outra ótica”.

Lecionando sobre o direito de propriedade, a doutrina conclui que a definição de direito de propriedade está relacionada com a qualidade e a capacidade de criar condições para um bom ambiente de negócios. É certo a partir daí e de conformidade com as observações que a regulação deste campo de estudo envolve a empresa e todas as partes que com ela se relacionam, sendo identificados como stakeholders.

Porto (2020), após tecer valiosas considerações acerca das relações entre os stakeholders assevera que “estas relações envolvem partes com interesses distintos e muito especialmente com níveis de vinculação e esclarecimento completamente variados”. A isso ele chama de assimetria informacional, retratando um cenário em que as partes trabalham com níveis de informação distintos sobre o negócio entabulado, levando a dois fenômenos observados pela economia: risco moral e a seleção adversa.

É um problema complexo, exigindo grande perícia em harmonizar os interesses entre os stakeholders, deparando-se as corporações com os chamados “problemas de agência”. Os estudos mostram que os problemas de agência surgem quando o bem-estar de uma parte, chamada de principal, depende da conduta a ser tomada por outra parte, chamada de agente. Logicamente que o maior entrave está na motivação do agente para fazer com que ele atue em favor do interesse da parte principal ao invés de atuar motivado pelo seu próprio interesse.

A solução, diz a doutrina, para o “problema de agencia passa pela qualidade do direito corporativo vigente naquela sociedade”, de modo que na obra de Richard Posner (2008) é possível verificar o alerta sobre os escândalos corporativos que em muitos casos estão associados a péssimos regimes de incentivos e igualmente péssimas estruturas de governança” Porto (2020).

De tudo, depreende-se que os estudos levam ao convencimento de que a chave para a solução do problema de agencia é evitar a criação de ambiente próprio para desvios, instituindo-se as boas práticas de governança corporativa.

Várias estratégias foram criadas, como por exemplo, limitação às atribuições do agente, regras de entrada e saída dos sócios/acionistas, possibilidade de remoção dos executivos, incentivos aos agentes para que sejam observadas regras do jogo e se crie um ambiente de confiança e recompensa para coordenar as condutas dentro do ambiente corporativo.

Foi isso que acabou por sintetizar o que viria a ser governança corporativa e esta, trata-se de um regime adotado pelas empresas ou qualquer organização social, seja pública ou privada para organização da direção, organização e monitoramento dessa mesma empresa, estabelecendo os programas de incentivo em relação aos sócios, conselhos de administração, órgãos de fiscalização e demais partes interessadas, é como diz Porto (2020).

Contudo, governança corporativa, de um ponto de vista social, visa preservar o interesse de todos, na medida em que a sua ausência ou falhas de gestão podem causar impactos e pré-juízos econômicos, sociais e ambientais, no mesmo escólio supra mencionado.

O que se sabe é que os programas de governança corporativa visam ao final desenvolver práticas de administração escorregadas a fim de que as empresas cumpram sua função social, ao tempo em que contribuam com o desenvolvimento econômico das sociedades, gerando emprego, distribuindo recursos sociais e usando racionalmente os recursos naturais e, por via de consequência, trazendo prosperidade para todos os interessados (*stakeholders*).

1.4 GOVERNANÇA PÚBLICA

Os informes indicam que as primeiras noções de governança pública chegam até nós através do gerencialismo, por volta das décadas de 80 a 90 do século XX, denotando assim os primeiros traços de modernização gerencial.

A nova administração pública é o resultado, por assim dizer, de um processo evolutivo que começa a partir de uma abordagem patrimonialista advindo do Brasil Colônia entre 1500-1822, Império de 1822-1889 e república velha de 1889 a 1930. Após, como já delineado em linhas pretéritas, tem sequencia com o período de Getúlio Vargas, quando instaurou-se uma abordagem essencialmente burocrática e por fim, já nos anos 90 do século XX, com a Nova Administração Pública, de acordo com os ensinamentos de Filippim e Rossetto (2006).

É assim que já por volta dos anos 2000, Jones e Thompson idealizaram uma espécie de parâmetro ou modelo que pudesse ser usado para uma nova forma de administração pública e o chamaram de “os cinco ‘R’ da nova gerência pública e foi isso que acabou por fornecer um quadro mais exato justamente com a finalidade de fornecer uma compreensão dos variados conceitos envolvidos na questão gerencia pública. Esses cinco “R”, ficaram conhecidos como: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização.

Surge aí um novo estilo governamental, que veio a ser chamado de governança pública Diniz (1997). Já tendo em vista a conceituação quanto ao termo, encontra-se em Evans (1989) uma breve definição apontando ser a governança “a capacidade do Governo em tomar decisões pertinentes, com presteza e também demonstrar habilidade para sustentar políticas, gerando adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas, rompendo com a rigidez do padrão de gestão pública dominante”.

Enfim, todos os demais autores da época, dentre eles Kissler e Heidemann (2006), externaram opiniões de que esse novo modelo de administração pública, trouxe reformas administrativas e de Estado, com o objetivo de levar a efeito e de forma eficaz, transparente e compartilhada, um *pool* de reformas para modernizar a gestão pública, bem como a sociedade civil de uma forma geral.

Já aí não pairou duvidas de que a governança pública, traduz-se numa verdadeira evolução daquilo que outrora chamou-se nova administração pública.

Em complemento, tendo como evidente essa importância ímpar da governança pública, acresce que a governança tem se baseado na atuação em rede e na co-criação e co-produção de serviços públicos, na esteira do que pensam Torfing, Sorensen, Roiseland (2019).

Também é didático mencionar alguns elementos aqui introduzidos, como tomada de decisão democrática, envolvimento do cidadão e das partes interessadas, sustentabilidade e coerência das políticas; vontade e capacidade de trabalhar em parceria, transparência, responsabilização, respeito pelos direitos dos outros, respeito pelo Estado de Direito.

Depois disso, forçosa é a conclusão de que nos Estados modernos, governança induz mudança no se refere à distribuição de poder, diluindo as grandes organizações públicas em menores estruturas, delegando assim a execução das políticas públicas de forma flexível e mais acessível ao destinatário, é o que se depreende dos ensinamentos de Doherty, Lewis, Limbocker (2019).

1.5 GOVERNANÇA MUNICIPAL

O município é o lugar onde efetivamente vive o cidadão e onde as políticas públicas são diretamente aplicadas, de modo que, ao fim e ao cabo, é nesta esfera de governo que se faz sentir com mais força a eficiência de uma boa gestão pública.

Recentemente, o Ministro do Tribunal de Contas da União, João Augusto Ribeiro Nardes²⁸, publicou o artigo “A contribuição do TCU para a governança e o desenvolvimento”, extraíndo-se:

Mas, afinal, o que é governança, e quais são seus instrumentos e princípios? Eu, particularmente, entendo governança pública como a capacidade que os governos têm, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas, de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade. Para simplificar, tenho dito que quanto melhor a governança dos vários órgãos do governo menor será a possibilidade de ocorrer o chamado “risco de agência” que, no setor privado, ocorre quando os agentes (administradores) deixam de fazer a vontade do principal (acionistas) para cuidar de seus próprios interesses ou de interesses de grupos privados. Trazendo o conceito para o setor público, os cidadãos correspondem aos acionistas, o principal, e os políticos e gestores públicos são os agentes. Assim, quando o presidente, governadores ou prefeitos elaboram os seus PPA's e orçamentos, há o risco de, logo na fase de planejamento, priorizarem-se programas que não são do interesse da população. Os parlamentares eleitos pelo povo em cada esfera de governo e a própria sociedade podem e devem mitigar esse risco. O problema de agência pode ocorrer ainda quando agentes políticos delegam a execução das ações aos gestores públicos superiores e estes a seus subordinados. No primeiro caso, os políticos são os principais e os gestores são os agentes. No segundo, os gestores superiores são os principais e os gestores subordinados, os agentes (NARDES, 2016, p.7).

Município é o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa, em suma é um espaço administrado por uma prefeitura, possuindo uma zona urbanizada e uma zona rural. É esse espaço que é gerido por uma figura chamada Prefeito Municipal e

²⁸ <http://gestaopublicaeficiente.com.br/wp-content/uploads/A-contribui%C3%A7%C3%A3o-do-TCU-para-a-governan%C3%A7a-e-o-desenvolvimento.pdf>. Acesso em 12/12/2020

dependendo de sua extensão, seu número de habitantes, ensejará a necessidade de adoção de uma governança maior e melhor organizada.

No correr do tempo, e, baseados nas experiências administrativas estudadas no Brasil, surge quase como uma unanimidade, entre os autores que o poder executivo no Brasil é lentíssimo, ineficiente e muito pouco responsivo, resultando daí a inexorável busca por novos paradigmas de gestão governamental Behn (1998).

As estruturas burocratizadas oferecem resultados negativos. Diz Robert Merton (1971), que este defeito existente na administração, ocasiona deformação profissional, incapacidade treinada e psicose ocupacional. De fato, para melhor responder aos anseios dos administrados, tudo o que se quer é que, a gestão ocorra de forma fluida, rápida e responsável.

Neste passo, a administração municipal, aparece como um excelente laboratório para implementação de um sistema de governança pública ideal, sobretudo no que concerne à melhoria de arrecadação de impostos, concentração das demandas e também na capacidade de investimentos.

Um modelo gerencial ágil na esfera municipal representa ganhos extraordinários aos contribuintes, evita desperdícios e pode criar um novo prisma no que se refere ao modo como a população ver o homem público.

Vários autores como Pinto (2002), Rezende (2011), Lucas (2006), Veras e Veras (2012), além de outros, revelam que a administração pública municipal ainda guarda traços herdados do período colonial, por isso, patrimonialista, como se constata na dificuldade em diferenciar o que é público do que é privado, no nepotismo e no clientelismo.

De tudo que se apura, desde o modelo de gestão tradicional até as novas tendências de gestão municipal, pode se concluir que a administração pública gerencial, em que pese alguns benefícios que ela poderia trazer, não predomina no seio da gestão municipal brasileira. Como já observado, há falta de profissionalização, dificuldades de implantação de instrumentos de gestão nesse novo viés, como elaborar instrumentos de planejamento, além de poucos recursos financeiros para o investimento e implantação de estrutura de tecnologias.

Registra-se uma extrema dificuldade de arrecadar tributos no âmbito municipal, aliado ainda ao fato de que quase não se faz publicidade dos atos praticados, muito menos das contas que devem ser prestadas pela gestão. Além disso, não há participação social e os documentos internos da administração quanto ao patrimônio material decididamente inexistem.

Neste cenário, o desequilíbrio é inevitável e a crise se espalha para além das fronteiras do financeiro, deixando os municípios em completa dependência dos repasses de outras esferas governamentais. Para tudo, um convênio, uma multa, etc.

A governança sendo definida como “as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” Azevedo, Anastasia (2002), parece ser a alternativa para debelar a crise que se abate sobre os municípios brasileiros.

As boas práticas relacionadas à implementação desse novo pensar no âmbito da gestão municipal, leva ao raciocínio de que, governar é enfrentar dificuldades e problemas enraizados deste o tempo da gestão colonial. Trabalhar os gastos públicos com eficiência, dando à sociedade a devida prestação de contas, fazendo novas interfaces com o cidadão e com os demais entes públicos, amainando a dívida pública é realmente um desafio.

Um dos gargalos na gestão municipal é a questão das licitações públicas, que pela demora gigantesca, inviabilizam quase sempre a boa prestação de serviços, além de sempre deixar dúvidas acerca de sua lisura, de onde resulta a necessidade de um programa de integridade.

Importante aqui consignar que na busca por uma melhor conformidade na gestão municipal, em 2016 foi lançado pelo Conselho Federal de Administração (CFA), o Índice de Governança Municipal (IGM), que em síntese é uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros a partir de três dimensões: gastos e finanças públicas; qualidade da gestão; e desempenho.

Foi baseado nas pesquisas do Conselho Federal de Administração (CFA) que se identificaram problemas estruturais nas hostes municipais, seja na área da gestão financeira ou na área da gestão de pessoas, assim como na prestação de serviços públicos. Faltam recursos para investir na modernização.

Inegável que ainda agora, em 2021, a maioria esmagadora dos municípios brasileiros encontram-se ausentes de investimentos na governança pública municipal. Veja-se o que revela o Programa Escala Brasil Transparente, que cuida da transparência pública em estados e municípios brasileiros, no que diz respeito à Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011): segundo este índice, grande parte dos municípios estão na faixa de nota 1 (31%) ou 0 (21,3%) em transparência totalizando estas duas faixas 1.219 municípios de um total de 2.328 analisados.

Neste compasso, uma governança municipal deve ser iniciada pela gestão financeira e de pessoas, inclusive, esta última responde pelo maior gasto dos municípios, muitos deles,

sequer possuem controle interno e terceirizam atividades essenciais, como o setor jurídico e o de contabilidade, deixando difícil falar em boa governança.

Diante desse quadro caótico e injusto com a sociedade administrada, procura-se identificar e aplicar de pronto, alguns itens necessários para uma boa governança municipal, já que não resta dúvida de que se precisa de uma conjunção de processos e estruturas para que a alta administração possa melhor monitorar o desempenho da gestão, concretizando assim os objetivos traçados pelo município de modo a se tornar transparente e em consonância com os princípios da administração pública previstos na Constituição Federal.

É preciso investir em várias frentes, como o emprego de mecanismos de gestão, transparência, ética, integridade, legalidade, participação social, liderança estratégica sustentável para a condução de políticas públicas, boa prestação de serviços de interesse da sociedade, cabendo, portanto, a estruturação de uma governança estratégica e sempre assertiva, atuando com o olhar da realidade de cada município e dos cidadãos nativos, de modo a prevalecer à confiança na gestão administrativa e financeira, sobretudo com ética, transparência e integridade.

Juliane Fernandino (2019) indica sete práticas essenciais para que o gestor de um município tenha o controle da máquina pública: comprar com qualidade, estruturar o setor de tributos, tornar a gestão do solo urbano rentável, ter extremo cuidado com as obrigações contraídas perante o Ministério Público, ter um corpo jurídico forte e profundo conhecedor de direito público, consolidar a sua legislação e construir uma relação de profundo respeito com a câmara municipal.

A gestão pública e em particular a gestão municipal, deve ser continuamente aprimorada e somente assim, poderá alcançar seus fins, como a redução da pobreza, melhoria na educação, estímulo e competitividade da economia, incentivo a conservação de recursos naturais, tão necessários para o meio ambiente sustentável.

Não se pode priorizar, numa gestão municipal, quaisquer das áreas de governo, sob pena de operar-se em detrimento das outras ações destinadas a entregar melhores resultados para a sociedade. De outra banda, já é incontroverso que não se pode voltar as atenções apenas para ações públicas, como saúde, educação, sem reparar numa sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo. Muitas gestões têm sido desastrosas e chegam ao final deixando a municipalidade em frangalhos.

Consigna-se um moderno conceito de governança pública trazido por Mello (2009), para quem a autoridade cabe ao setor público e diz respeito ao processo de organização e administração de uma sociedade.

Para ele, “a governança eletrônica pode ser compreendida como a junção entre governo eletrônico e democracia eletrônica”, onde esta última diz respeito aos serviços eletrônicos dispostos à população, com participação cidadã nas atividades democráticas.

É interessante lembrar que Mello (2009), quando desenvolveu o modelo para calcular o Índice de Governança Eletrônica Brasileira (IGEB), trouxe como sugestão um conjunto de 66 práticas de governança eletrônica as quais coletou através da revisão da literatura e transformou em tabelas divididas em cinco subgrupos: práticas de conteúdos, práticas de serviços, práticas de participação cidadã, práticas de privacidade e segurança e, práticas de usabilidade e acessibilidade.

Identifica-se assim, que à medida que se renovam as formas de comunicação do público com o privado, faz-se necessário que a gestão pública municipal se vá aprimorando, depurando-se das mazelas do passado e assumindo um papel de protagonismo no que diz respeito às políticas públicas, cuidando do bem-estar da comunidade de uma forma mais ampla, mais completa, tanto na área urbana, quanto nas áreas mais isoladas.

Uma gestão municipal deve implantar uma governança técnica e distributiva, cuidando de forma uniforme de todos os setores que levam ao chamado *welfare*, como lembra Bobbio (2018, p.45): “uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade de resposta do Estado [...]”.

Por uma questão lógica, deve ser lembrado que na implantação de um sistema de governança responsável e responsivo, não deve o gestor descurar na proteção legal de suas ações, como lembra BASTOS (2017, p. 163), “o sistema de fundamentação e derivação é o que permite afirmar que as normas inferiores são dedutíveis das normas superiores”.

Ronald Dworkin (2014) ao falar sobre as obrigações da comunidade, no que se aplica ao caso em exame, crava que:

Nossas convicções são muito diferentes, porém, quando temos em mente obrigações de papéis, mas que chamarei, genericamente, de obrigações associativas ou comunitárias. A maioria das pessoas pensa que tem obrigações associativas apenas por pertencer a grupos definidos pela prática social, o que não é necessariamente uma questão de escolha ou consentimento, mas que também pode perder essas obrigações se um dos membros do grupo não lhe estender os benefícios decorrentes do fato de pertencer ao grupo. Esses pressupostos comuns sobre as responsabilidades associativas sugerem que a obrigação política poderia ser incluída entre eles, caso em que as duas objeções ao argumento do jogo limpo deixariam de ser pertinentes (DWORKIN, 2014, p. 237).

2. COMPLIANCE

Eclodiu ao redor do mundo civilizado, um movimento pela transparência e responsabilidade na administração dos negócios, não importando fossem eles públicos ou privados. Conduta ética no atuar de um gestor é primordial!

A falta de integridade revela de forma crescente uma quantidade considerável de escândalos financeiros, envolvendo corrupções, fraudes e desvios de conduta, incluindo invariavelmente a relação de organizações privadas com o Poder Público.

Muito se fala em *compliance* no setor privado, razão pela qual, ab initio, foi na gestão privada que se instalou os primeiros programas de *compliance*. Já no setor público as menções, ainda hoje, no Brasil, são bastante acanhadas, surgindo daí a necessidade de uma maior atenção para o tema no que toca à gestão pública.

A Administração Pública não se encontra separada do fenômeno do *compliance*. Muito pelo contrário, para que se legitime um atuar escorreito de um gestor público, inarredável será a sua conformidade com mecanismos internos de integridade e governança, sobretudo com o escopo de localizar e corrigir desvios, fraudes e atos ilícitos.

Compliance é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da organização ou do ente público.

Neste passo o *compliance* não é só um diferencial para o mundo corporativo, é um requisito de sua sustentabilidade, sobretudo no ritmo de mudanças regulatórias reclamadas pela globalização. O avanço tecnológico faz do *compliance* um forte aliado das empresas e, porque não dizer, fará também do setor público, visto a pressão dos stakeholders.

Interessante observar que dentre várias ferramentas utilizadas, seja no setor privado, seja no setor público, para a implantação de um programa de *compliance*, encontra-se o programa de integridade e é por ele que o município de Rio Branco – Acre pretende começar, conforme lei 2.391 de 30 de dezembro de 2020.

A lei municipal destaca em seu art. 3º, inciso I, que “entende-se como programa de integridade e *compliance* o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e correção de práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios”.

Importa mencionar que, embora o conceito do que se chama cultura de *compliance* não seja novo entre nós, somente em 1998, com a publicação da lei 9.613, que previu os crimes de lavagem de dinheiro, é que se iniciou o caminho pelas boas práticas, pois, foi ai que os bancos brasileiros foram obrigados a criar estruturas e mecanismos de controle internos e

de riscos. *Compliance* é postura ética e de conformidade, de integridade, de prevenção e de cuidado, por isso, tão necessário numa administração pública.

2.1 ASPECTOS LEGAIS DO *COMPLIANCE*

Para que se possa cultivar uma política governamental pautada na integridade e na conformidade com a norma, obviamente, necessário a cobertura legal por meio de leis que dêem sustentação à implementação de boas práticas de gestão, na medida em que, buscar-se-á identificar condutas delituosas e banir-se do meio público pessoas que agem de forma danosa ao patrimônio da coletividade.

Por participar do Comitê da Basileia, o Brasil foi conhecedor do lançamento de princípios para uma supervisão bancária eficaz, que deveriam ser aplicados por todos os integrantes daquele órgão de cooperação e supervisão bancária internacional.

Assim foi que surgiu a Lei 9.613 em 1998, com o fim de combater os crimes de lavagem de dinheiro. Foi daí que adveio a Resolução 2.554, que efetivamente obrigou os bancos a criarem estruturas de mecanismos efetivos de controles internos e de riscos. Daí seguiu-se com a criação de programas de *compliance* e capacitação de pessoas responsáveis por estas áreas.

No aspecto prático não foi nada fácil implementar essas medidas trazidas na resolução 2554. Nos dois anos seguintes, as entidades financeiras criaram cartilhas de conduta, códigos de ética e é obvio, departamentos de *compliance* com o fim de dar cumprimento às tarefas requeridas. Concomitantemente, fora do mercado financeiro, outras empresas foram adotando programas de *compliance* em suas estruturas, antes mesmo da publicação da lei 12.846, em 2013.

O que não se conhecia antes da lei anticorrupção (12.846/13), eram os benefícios resultantes da adoção de um programa de *compliance*, consequência de uma postura ética e de controles internos, sobretudo no que tange a eventuais sanções que venham a ser impostas.

No setor público, com os reiterados escândalos de corrupção envolvendo entes das duas áreas os ganhos advindos da implantação de um programa de integridade são promissores. Por isso, plausível a edição da lei 2391/2020, no município de Rio Branco-Acre, aliás, é disposição expressa da lei, *in verbis*:

Art. 4º No desempenho das atividades e procedimentos relacionados ao Programa de Integridade e *Compliance*, todos os servidores, agentes e funcionários da entidade

devem engajar-se, disseminar e demonstrar, nas mínimas atitudes diárias, que estão efetivamente alinhados com os princípios e valores do Programa.

Parágrafo Único. Para o desenvolvimento e implantação do Programa de Integridade e *Compliance*, a instituição deverá favorecer um clima organizacional favorável à governança pública, com interfaces bem definidas e servidores interessados em cumprir seus deveres, com o efetivo apoio da alta direção e com qualidades alinhadas à ética, à moral, ao respeito às leis e à integridade pública. (ACRE, LEI 2391/2020)

A lei municipal, seguindo a trilha já criada em território nacional, envereda pela senda de uma postura ética e de controles que vai se apoiar não só na sua própria dicção, mas também, em outras tantas disposições legais, como se registra:

Art. 8º Para a definição dos requisitos e medidas, a instituição deve observar por base as principais leis, decretos, portarias, resoluções e demais atos normativos que descrevem as competências institucionais, o regimento interno, o organograma, bem como o planejamento estratégico da instituição (ACRE, LEI 2391/2020)

Desse modo, a lei de regência cuida de especificar as necessidades e medidas que cuidarão de introduzir uma infraestrutura que possa receber o programa de integridade, adequando a legislação municipal no que toca ao regimento interno para definir condutas e posturas dos servidores municipais.

2.2 SURGIMENTO, DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O instituto do *compliance* apresentou o seu surgimento ainda na década de 1960 tendo como escopo a busca por trazer soluções, bem como regulamentar e buscar uma forma de resolução de conflitos no âmbito da relação de ordem pública e comercial, logo no primeiro instante apresentou no primeiro momento um caráter resolutivo e preventivo.

O marco para a eclosão do instituto do *compliance* brota por meio de orientações efetuadas pela *Securities and Exchange Commission (SEC)*, as quais visavam a instituição de um *compliance officer* que estaria destinado a estabelecer garantia de que ocorresse o cumprimento de questões afeitas ao controle nos âmbitos administrativos e fiscalizador.

Nesse diapasão de um *compliance officer* com o objetivo de efetuar um controle administrativo e fiscalizador tem-se que em território Nacional foi instituída a lei n. 13.303/2016, cujo texto legal apresenta dispositivo expresso no Art. 9º, § 4º que trata sobre a

aplicação de *compliance* voltado a prevenção e a garantia do bom funcionamento da administração das Estatais²⁹. Logo, abstrai-se a semelhança em termos de finalidades.

Já no ano de 1974 ocorreu a criação do Comitê da Basiléia para Supervisão Bancária, nesse aspecto e contexto tal mecanismo visava efetuar uma sistematização de procedimentos e linhas de atuação que possuíam como objetivo a efetivação da garantia de ocorrência de práticas financeiras cada vez mais adequadas.

No ano de 1977 ocorreu a promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, o qual veio a ser a primeira norma de caráter internacional relacionada à prática *compliance*, tendo assim, como principal motivo de criação a necessidade de coibir práticas e atos de corrupção, dessa forma tendo ocorrido em razão de um grande escândalo denominado “Caso *Watergate*”³⁰.

Interessante destacar que um trauma cultural foi o estopim para a promulgação de uma norma internacional que verse sobre combate à atos e práticas de corrupção. Logo a tal denominação de trauma, conforme definição de Arthur Neal³¹ se refere a eventos que marcam o inconsciente de determinados indivíduos de maneira coletiva. Dessa forma, advindo um fenômeno social - como veio a ser, por exemplo, em tempos contemporâneos, o esquema do

²⁹ Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

§ 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

³⁰ Conforme texto efetuado pela Redação Educação Globo, assim, disponível ao longo de reportagem <http://educacao.globo.com/artigo/watergate-e-o-impeachment-de-nixon.html>; (Acesso em 21/12/2020) “O caso Watergate foi o escândalo político que levou à renúncia do presidente Nixon. Watergate é o nome do complexo que funciona como sede do partido democrata. O caso começou com a prisão de cinco homens, que foram pegos instalando equipamentos de espionagem e fotografando documentos na sede democrata. A prisão aconteceu durante a campanha eleitoral que levou Richard Nixon, do partido republicano, ao poder. Os jornalistas Bob Woodward e Carl Bernstein, do Washington Post, investigavam o caso e começaram a perceber ligações entre o caso *Watergate* e a Casa Branca. Woodward e Bernstein descobriram o nome de um dos homens presos na folha de pagamento do comitê que trabalhava na eleição do presidente. Descobriram ainda que outro detido havia recebido um depósito de US\$ 25 mil. Os repórteres revelaram em uma série de matérias que Nixon utilizou dinheiro não declarado para espionar os adversários e obter trunfos para a sua campanha. Um dos grandes protagonistas do caso foi o informante, que ficou conhecido como Garganta Profunda, foi ele que contou que Nixon sabia da tentativa de espionagem. A identidade do informante só foi conhecida em 2005, quando William Mark Felt, na época da denúncia vice-presidente do FBI, revelou a ajuda aos jornalistas. Nixon foi eleito presidente pela primeira vez em 1968, em 1972 tentava a reeleição. Contra o senador George McGovern, do partido democrata, conseguiu se eleger novamente. O caso Watergate aconteceu justamente em 1972, durante a campanha. A investigação identificou em fitas gravadas que o presidente sabia das operações ilegais e que tentou atrapalhar as investigações. Em 1974, com várias provas contra o partido republicano, Richard Nixon renunciou. O substituto, o vice Gerald Ford, assinou a anistia do ex-presidente, garantindo que ele não precisaria assumir responsabilidades legais sobre o caso.”

³¹ “Um evento extraordinário se torna um trauma nacional sob circunstâncias em que o sistema social é interrompido de forma tão abrupta que requer a atenção de todos os maiores subgrupos da população (...) Quando a fábrica social está sob ataque e as pessoas precisam dar a devida atenção, pois as consequências aparentam ser tão grandes que não podem ser ignoradas” (Neal, p. 9-10, 1998)

Mensalão³² e mais tarde a Lava Jato³³ -, tais fatos resultaram de um aprimoramento em termos de atuação das instituições investigativas e julgadoras.

O sistema instituído através do *Foreign Corrupt Practices Act – FCPA* tinha em tese a finalidade de combate às práticas econômicas ilegais como por exemplo a concorrência ilegal - em que visava a conquista de mercados internacionais através do ato de corromper autoridades públicas no âmbito estrangeiro -, sobretudo pela ação desencadeada por agentes públicos e até partidos políticos.

Insta salientar que no ano de 1987, a figura do instituto *compliance* passou a possuir uma abrangência em termos de atuação cada vez maior. Visto que U. S. *Sentencing Guidelines Manual (USSGM)*³⁴, instituiu e regulamentou que o *compliance* seria aplicável a qualquer

³² Com relação ao escândalo do Mensalão, destaca-se que “A frequência com que escândalos midiáticos fazem parte do cotidiano das pessoas é considerável. Na realidade brasileira há uma série de casos que ganharam visibilidade e produziram desdobramentos, muitos durando até hoje. O caso Mensalão é um legítimo exemplar de escândalo político que se tornou evento midiático. Durante o segundo semestre de 2005, ápice do escândalo, diversos veículos de comunicação deram grande visibilidade ao assunto. A situação se repetiu no ano de 2012, quando o julgamento dos envolvidos se transformou em espetáculo. O caso marcou o primeiro mandato do presidente Lula e girava em torno de um esquema de compra de votos na Câmara Federal, para aprovar projetos do governo. As falas e imagens dos protagonistas do escândalo, como o ex-ministro da Casa Civil, José Dirceu, e o publicitário Marcos Valério, povoaram o cotidiano das pessoas durante um longo tempo (VI CONECO, 2013).”

³³ Conforme texto disponibilizado no site do Ministério Público Federal, conforme endereço eletrônico, a seguir: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>; (Acesso em 21/12/2020) “A Operação Lava Jato é a maior iniciativa de combate a corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Iniciada em março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, a investigação já apresentou resultados eficientes, com a prisão e a responsabilização de pessoas de grande expressividade política e econômica, e recuperação de valores recordes para os cofres públicos. O caso se expandiu e, hoje, além de desvios apurados em contratos com a Petrobras, avança em diversas frentes tanto em outros órgãos federais, quanto em contratos irregulares celebrados com governos estaduais.

Atualmente, a operação conta com desdobramentos na primeira instância no Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo, além de inquéritos e ações tramitando no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF) para apurar fatos atribuídos a pessoas com foro por prerrogativa de função. Pelo menos 12 países iniciaram suas próprias investigações a partir de informações compartilhadas por meio de acordos de cooperação internacional. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres públicos esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar dos esquemas de corrupção investigados.

³⁴ Conforme texto da Comissão de Penas dos Estados Unidos e que disponibilizado no seguinte endereço eletrônico e após devidamente traduzido: <https://www.usc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual/2018-chapter-8>, (Acesso em 21/12/2020) em que segue com tradução: 2018 CAPÍTULO 8: CAPÍTULO OITO - SENTENÇA DE ORGANIZAÇÕES. Comentário introdutório

As diretrizes e declarações de política neste capítulo se aplicam quando o réu condenado é uma organização. As organizações podem atuar apenas por meio de agentes e, de acordo com a lei criminal federal, geralmente são indiretamente responsáveis por crimes cometidos por seus agentes. Ao mesmo tempo, os agentes individuais são responsáveis por sua própria conduta criminosas. Os processos federais de organizações, portanto, freqüentemente envolvem co-réus individuais e organizacionais. Agentes individuais de organizações condenados são sentenciados de acordo com as diretrizes e declarações de política dos capítulos anteriores. Este capítulo foi elaborado de modo que as sanções impostas às organizações e seus agentes, em conjunto, proporcionem punição justa, dissuasão adequada e incentivos para que as organizações mantenham mecanismos internos de prevenção, detecção e denúncia de conduta criminosas.

Este capítulo reflete os seguintes princípios gerais:

Em primeiro lugar, o tribunal deve, sempre que possível, ordenar à organização que remedie qualquer dano causado pelo delito. Os recursos despendidos para remediar o dano não devem ser vistos como uma punição,

delito que possuísse natureza federal, desde que não fosse um delito de contravenção, mas sim um a prática de um fato tipificado como crime. O que faz por demonstrar que a federalização estava atinente a noção de fato típico, ilícito que seja de característica de possuir uma expressiva relevância ao ordenamento jurídico, pois sua prática denotaria prejuízo maior.

Sobre o USSGM e o texto disponibilizado junto a Comissão de Penas dos Estados Unidos, cumpre destacar o seguinte trecho³⁵:

Os quatro fatores que aumentam a punição final de uma organização são: (i) o envolvimento ou tolerância da atividade criminosa; (ii) a história anterior da organização; (iii) a violação de uma ordem; e (iv) a obstrução da justiça. Os dois fatores que atenuam a punição final de uma organização são: (i) a existência de um programa eficaz de *compliance* e ética; e (ii) auto-relato, cooperação ou aceitação de responsabilidade. (COMISSÃO DE PENAS DOS ESTADO UNIDOS, 2018)

Nesse sentido, salienta-se que a importância crucial do instituto *compliance* no âmbito do *U. S. Sentencing Guidelines Manual (USSGM)*, em que caso uma determinada organização venha a ser punida por práticas ilegais e criminosas, mas se ela possuir um programa que seja eficaz de *compliance* e ética, a punição acaba sendo atenuada, ou seja, o *compliance* assume uma característica de causa de atenuação de penalidade imposta.

No ano de 2002 ocorreu a promulgação da Sarbanes-Oxley Act (SOx) pelo congresso dos Estados Unidos – EUA, assim, possuía a plena finalidade de trazer proteção aos investidores e demais *stakeholders*³⁶ dos erros das escriturações em meio contábil e

mas sim como um meio de curar as vítimas pelos danos causados. Em segundo lugar, se a organização operou principalmente para fins criminosos ou principalmente por meios criminosos, a multa deve ser suficientemente elevada para despojar a organização de todos os seus ativos. Terceiro, a faixa de multa para qualquer outra organização deve ser baseada na seriedade do delito e na culpabilidade da organização. A gravidade da infração geralmente será refletida pelo maior entre o ganho pecuniário, a perda pecuniária ou o valor em uma tabela de multa de nível de infração. A culpabilidade geralmente será determinada por seis fatores que o tribunal de condenação deve considerar. Os quatro fatores que aumentam a punição final de uma organização são: (i) o envolvimento ou tolerância da atividade criminosa; (ii) a história anterior da organização; (iii) a violação de uma ordem; e (iv) a obstrução da justiça. Os dois fatores que atenuam a punição final de uma organização são: (i) a existência de um programa eficaz de *compliance* e ética; e (ii) auto-relato, cooperação ou aceitação de responsabilidade.

³⁵ Conforme texto da Comissão de Penas dos Estados Unidos e que disponibilizado no seguinte endereço eletrônico e após devidamente traduzido: <https://www.ussc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual/2018-chapter-8>. (21/12/2020)

³⁶ Conforme menção em dicionário financeiro situado no site <https://www.dicionariofinanceiro.com/o-que-sao-stakeholders/>: “*Stakeholder* é um termo da língua inglesa que tem como significado "grupo de interesse". Fazem parte deste grupo pessoas que possuem algum tipo de interesse nos processos e resultados da empresa. Um dos criadores do termo foi o filósofo Robert Edward Freeman. Ele definia a palavra *stakeholder* como os grupos que podiam afetar ou serem afetados pelos objetivos da organização. Esses interesses podem ser, além dos processos e resultados, no planejamento dos projetos ou negócios, de modo positivo ou negativo. A quantidade de *stakeholders* demonstram a visibilidade e a importância que os projetos da empresa possuem.” E também, conforme Filipe Bezerra: Stakeholder é uma pessoa ou grupo que possui participação, investimento ou ações e que possui interesse em uma determinada empresa ou negócio. O inglês stake significa interesse, participação,

práticas que se configuram de forma fraudulenta, tendo surgido tal regulamentação como uma resposta a escândalos financeiros que ocorreram em tempo anterior.

O objetivo trazido pela *Sarbanes-Oxley* (SOx), segurança e transparência na condução dos negócios, vem a ser a identificação, combate e prevenção de fraudes que afetam no desempenho de ordem financeira das organizações, sendo dessa forma garantido que haja o desenvolvimento e efetivação do *compliance* nestas.

No Brasil, o *compliance* surgiu na década de 1990, em um contexto de ocorrência de várias crises nos setores públicos e privados, bem como problemas de ordem financeira em geral, decorrentes de forma reflexa de prática de corrupção. O que se faz necessário que haja a formação e eventual implantação de um mecanismo de enfrentamento da corrupção em tais meios, justamente em caráter preventivo.

A exemplo de leis brasileiras nascidas da plena influência do combate à corrupção e com viés de *compliance*, temos a Lei Anticorrupção, a qual apresenta elementos que visam efetivar a responsabilidade civil e/ou administrativa. Todavia, não impõe às pessoas jurídicas a possuírem um sistema de *compliance*. Entretanto, conforme leitura do artigo 9 da Lei n. 9.613/98³⁷, dessa feita, apresenta as obrigações advindas do *compliance*.

risco. Enquanto holder significa aquele que possui. Stakeholder também pode significar partes interessadas sendo pessoas ou organizações que podem ser afetadas pelos projetos e processos de uma empresa.” In: BEZERRA, Filipe. Stakeholder: do significado à classificação. Portal Administração, 2014. Disponível em: Acesso em mar. 2017

³⁷ Art. 9o Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;
 II – a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;
 III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:

I - as bolsas de valores e bolsas de mercadorias ou futuros;

(Revogado)

I – as bolsas de valores, as bolsas de mercadorias ou futuros e os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;

IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;

V - as empresas de arrendamento mercantil (*leasing*) e as de fomento comercial (*factoring*);

(Revogado)

V - as empresas de arrendamento mercantil (*leasing*), as empresas de fomento comercial (*factoring*) e as Empresas Simples de Crédito (ESC); (Redação dada pela Lei Complementar nº 167, de 2019)

VI - as sociedades que efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado;

VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;

Interessante frisar que a Lei Anticorrupção acabou ganhando cada vez mais destaque e força em âmbito Nacional. O que levou a gerar influência nos âmbitos administrativos Estaduais em que são elaboradas Leis Estaduais de combate à corrupção administrativa em âmbito Estadual em que regulamentam procedimentos de instauração e julgamento de processos administrativos que visam a responsabilização por parte de órgãos e entidades que tenham sido vítimas decorrente da prática de atos ilícitos praticados em seus desfavor.

No ano de 2003 restou advinda no Estado de Pernambuco a Lei Complementar nº 49/2003, a qual consistiu em ser um marco em que foi implementada um sistema de gestão gerencial Estatal, justamente tendo como objetivo trazer mudanças em detrimento da forma burocrática que era utilizada na Governança Pública brasileira desde tempos remotos de nossa história.

VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;

IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;

X - as pessoas jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; (Revogado)

X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades.

XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie. (Incluído pela Lei nº 10.701, de 2003) (Revogado)

XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, intermedeiem a sua comercialização ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

XIII - as juntas comerciais e os registros públicos; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contabilidade, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações : (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

a) de compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

b) de gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

c) de abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

e) financeiras, societárias ou imobiliárias; e (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

f) de alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)

XV - pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XVI - as empresas de transporte e guarda de valores; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XVII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de alto valor de origem rural ou animal ou intermedeiem a sua comercialização; e (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

XVIII - as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

O principal objetivo da implantação de tal Lei Complementar seria o de levar a concretização um projeto que visa efetivar a Reforma do Estado. E do mesmo modo, efetuar transformações na forma de desempenho das atividades institucionais através de um modelo de gestão e organização cada vez mais eficiente. O que também faz por deixar nítida a busca por concretização do princípio da eficiência na administração pública. Correia³⁸ elenca alguns exemplos gerados pela reformulação da Lei Complementar nº 49, a saber:

As principais inovações oriundas da Lei Complementar foram: (i) definição das áreas exclusivas e não exclusivas de atuação do poder executivo; (ii) descentralização na prestação de serviços por meio de municipalização e de publicização; (iii) a vedação de cessão de servidores de carreira exclusiva do Estado; (iv) previsão de novas tecnologias de gestão (planejamento estratégico, contratos de gestão e monitoramento de resultados); (v) instituição dos programas Governo Digital, Controle e Redução de Despesas com Custeio e Controle das Despesas com Pessoal para modernização da administração pública; e por fim, a criação, no nível de deliberação, do Conselho Deliberativo de Políticas e Gestão Públicas para realização da coordenação estratégica do Governo, composto por três câmaras, a saber, Câmara Político-Institucional, de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social (CORREIA, 2011 p. 87).

Verifica-se, conforme já exposto, que tanto no contexto mundial quanto em âmbito nacional, o surgimento e implementação do *compliance* surgiram em decorrência de contexto social e político que foram afetados por prática de corrupção, automaticamente gerando crises financeiras. E, tal cenário também se estende ao âmbito Municipal.

O instituto do *compliance* ganha cada vez mais protagonismo no que se refere ao combate à corrupção, uma vez que sua atuação preventiva se torna um ponto pelo qual ganha cada vez mais relevância no desenvolvimento de atividades de prevenção e combate à corrupção.

Destaca-se que a melhor forma de combate à corrupção é por meio da prevenção. Uma vez que esta é de fato uma forma de política primária e possui o viés de combater na gênese do problema.

Em outras esferas referente ao combate à prática de corrupção, destacamos a Convenção de Palermo que apresentou um avanço no combate ao Crime Organizado, a qual restou incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 5.015 de 15 de março de 2004. Entretanto foi por meio da convenção de Mérida, que ocorreu a busca pela cooperação internacional no combate à Corrupção e ao crime de lavagem de dinheiro,

³⁸ CORREIA, Maurício da Silva. Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados – Análise da trajetória de Pernambuco. – São Paulo, 2011. p. 87.

ratificada pela ONU em 2003, assim conforme destaca o excepcional Doutrinador e estudioso das ciências Jurídicas Dr. Gustavo Badaró³⁹(2013):

Cada Estado Parte: a) Estabelecerá um amplo regimento interno de regulamentação e supervisão dos bancos e das instituições financeiras não bancárias, incluídas as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços oficiais ou oficiosos de transferência de dinheiro ou valores e, quando proceder, outros órgãos situados dentro de sua jurisdição que sejam particularmente suspeitos de utilização para a lavagem de dinheiro, a fim de prevenir e detectar todas as formas de lavagem de dinheiro, e em tal regimento há de se apoiar fortemente nos requisitos relativos à identificação do cliente e, quando proceder, do beneficiário final, ao estabelecimento de registros e à denúncia das transações suspeitas; b) Garantirá, sem prejuízo à aplicação do Artigo 46 da presente Convenção, que as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro (incluídas, quando seja pertinente de acordo com a legislação interna, as autoridades judiciais) sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional, de conformidade com as condições prescritas na legislação interna e, a tal fim, considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro. 2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de efetivo e de títulos negociáveis pertinentes, sujeitos a salvaguardas que garantam a devida utilização da informação e sem restringir de modo algum a circulação de capitais lícitos. Essas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantidades elevadas de efetivos e de títulos negociáveis pertinentes. 3. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas apropriadas e viáveis para exigir às instituições financeiras, incluídas as que remetem dinheiro, que: a) Incluam nos formulários de transferência eletrônica de fundos e mensagens conexas informação exata e válida sobre o remetente; b) Mantenham essa informação durante todo o ciclo de operação; e c) Examinem de maneira mais minuciosa as transferências de fundos que não contenham informação completa sobre o remetente. 4. Ao estabelecer um regimento interno de regulamentação e supervisão de acordo com o presente Artigo, e sem prejuízo do disposto em qualquer outro Artigo da presente Convenção, recomenda-se aos Estados Partes que utilizem como guia as iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais de luta contra a lavagem de dinheiro. 5. Os Estados Partes se esforçarão por estabelecer e promover a cooperação em escala mundial, regional, subregional e bilateral entre as autoridades judiciais, de cumprimento da lei e de regulamentação financeira a fim de combater a lavagem de dinheiro (BRASIL - DECRETO LEI Nº 5.452/01/05/1943).

Ainda mais, cumpre asseverar que o procedimento de implantação do sistema de *compliance* em quaisquer esferas da Administração Pública segue estritamente vinculado como outrora mencionado com o princípio da eficiência da Administração Pública, legalidade, moralidade e publicidade, nos quais seguem formados por valores formadores de deveres administrativos.

³⁹ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

O *compliance* em si é o dever de seguir determinada regra, não apenas fazê-la se adequar ao contexto genérico, mas sim fazer cumprir a legalidade que é de fato o seu fundamento, exercício e efetivação.

Registra-se que em que pese o *compliance* esteja situado em termos de atividade lastreada pela busca da prevenção, este segue próximo ao ramo jurídico, tendo em vista que o objeto de análise em ambos é o seguimento do cumprimento de normas – a legalidade. Destaca-se que o *compliance* está vinculado a finalidade de cumprimento de normas e também às regras éticas na administração.⁴⁰

2.3 O ESTATUTO DAS ESTATAIS E O *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO: LEI N. 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS)

É fundamental destacar que a lei n. 13.303/2016 é conhecida como Estatuto das Estatais, tal regramento jurídico apresenta no seu Art. 9º, § 4º uma menção a palavra *compliance*, de forma em que determina que o estatuto social da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá apresentar previsão de que o seguimento interno de *compliance* esteja relacionado de forma direta com o Conselho de Administração em forma específica a busca pela resolução em casos de suspeita do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este deixe de adotar ações que sejam direcionadas ao mesmo e que estas, assim:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:
 § 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furta à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada (BRSIL, LEI Nº. 13.303/2016).

Observa-se nesse caso em voga que a atribuição do *compliance* segue no sentido de trazer efetivação a ser garantida a função social⁴¹ da pessoa jurídica, no caso, que esta tenha a sua plena eficácia em suas ações. Nessa mesma linha analítica, cumpre destacar que a

⁴⁰ Nesse sentido, NETO, Giuseppe Giamundo; DOURADO, Guilherme Afonso; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. *Compliance na Administração Pública*. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otávio. *Manual de Compliance*: Rio de Janeiro: Forense, 2019. P. 646.

⁴¹ TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. A Função Social da Empresa. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n 92, abr. 2003, p. 39, apresenta a seguinte definição para função social da empresa: “O exercício de um direito subjetivo, de tal modo que se atenda ao interesse público, não apenas no sentido de não impor restrições ao exercício desse direito, mas também no sentido de acarretar uma vantagem positiva e concreta para a sociedade. Dessa forma, entende-se a ideia de que a propriedade obriga ou que há um poder-dever de o indivíduo atender ao interesse público no exercício de seu direito subjetivo.”

principal atribuição do *compliance* vem a ser “garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade⁴²”.

Nesse sentido, o *compliance* assume uma forma de atuação não apenas voltada ao planejamento em termos de ação. Mas sim como uma forma de prevenir problemas, através do desenvolvimento de atividade fiscalizadora a ser executada no próprio órgão interno. Tudo com o objetivo de verificar se as atividades desenvolvidas pelos gestores seguem no caminho para o bom funcionamento das atividades desempenhadas.

Relembramos que ainda na época do Estado Novo ocorreu a instituição de um Departamento Administrativo, o qual realizava um controle de ordem administrativa no poder público. A instauração desse departamento visava justamente manter o bom funcionamento da máquina pública naquele determinado período da história brasileira.

Insta salientar que as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, em que pese receberem a classificação como sendo estatais, elas são de fato pessoas jurídicas de direito privado, logo conforme dicção trazida através do art. 173 texto constitucional de 1988 em que preceitua:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado (BRSIL, LEI Nº. 13.303/2016).

Em acordo com a Lei n. 13.303/16 é compreendido que Empresa Estatal corresponde a ser uma entidade possuidora de personalidade jurídica em sede de direito privado, entretanto

⁴² PLETI, Ricardo Padovini; DE FREITAS, Paulo César. A pessoa jurídica de direito privado como titular de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de implementação dos sistemas de "*compliance*" pelo ordenamento jurídico brasileiro. XXIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio. Disponível em: Acesso: 10 nov. 2016. p. 06 e seguintes

possui a maioria de seu capital formador direta ou diretamente pertencente à União. É fundamental asseverar que o artigo 2 do Decreto 8.945/16 apresenta várias definições sobre o conceito das entidades mencionadas neste tópico, assim, vejamos:

- a) Empresa Pública - empresa estatal cuja maioria do capital votante pertença diretamente à União e cujo capital social seja constituído de recursos provenientes exclusivamente do setor público;
- b) Sociedade de Economia Mista - empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença diretamente à União e cujo capital social admite a participação do setor privado;
- c) Subsidiária - empresa estatal cuja maioria das ações com direito a voto pertença direta ou indiretamente a empresa pública ou a sociedade de economia mista. Incluem-se nesse item as subsidiárias integrais e as demais sociedades em que a empresa estatal detenha o controle acionário majoritário, inclusive as sociedades de propósito específico.
- d) Conglomerado Estatal - conjunto de empresas estatais formado por uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista e as suas respectivas subsidiárias;
- e) Sociedade Privada - entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e cuja maioria do capital votante não pertença direta ou indiretamente à União, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- f) Administradores - membros do Conselho de Administração e da Diretoria da empresa estatal (BRASIL, DECRETO Nº. 8.945/16).

Observemos que o Decreto 8.945/16 efetua a regulamentação da Lei n. 13.303/16. Assim, apresenta alguns dispositivos legais que estabelecem a necessidade de obedecer a requisitos básicos relativos à transparência, sendo este o norte básico do sistema do *Compliance*, vejamos:

- I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa estatal e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização de sua criação, com a definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim e dos impactos econômico financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos;
- II - adequação do objeto social, estabelecido no estatuto social, às atividades autorizadas na lei de criação;
- III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial aquelas relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração. Para fins de cumprimento do disposto nos itens I e III, a empresa estatal deverá elaborar carta anual única conforme modelo disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
- IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;
- V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa estatal;
- VI - divulgação, em notas explicativas às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de imperativo de segurança nacional que justificou a criação da empresa estatal;
- VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, que abranja também as operações com a União e com as demais empresas estatais, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência,

equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração;
 VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III;
 IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade; e
 X - divulgação, em local de fácil acesso ao público em geral, dos Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna - RAINT, assegurada a proteção das informações sigilosas e das informações pessoais, nos termos do art. 6º, caput, inciso III (BRASIL, LEI Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

No Caso, tais informações devem ser documentadas através do cumprimento de um por um dos requisitos apresentados nos incisos I ao X, assim, mencionados, sendo que tais documentações devem ser divulgadas nos endereços eletrônicos vinculados à empresa em forma de publicidade, o que demonstra a obrigatoriedade de ser seguido um procedimento de transparência que nada mais é do que obrigação em sede de administração pública.

Nesse mesmo sentido consta que tal decreto efetua indicação para que todas as obrigações, determinações, bem como responsabilidades afeitas a empresa estatal que tenha assumido em posição diversa às determinadas pelo seu formato de atuação devem conforme dicação do Art. 13, § 3 do Decreto nº 8.945 de 27 de Dezembro de 2016, assim:

Art. 13. As empresas estatais deverão observar os seguintes requisitos mínimos de transparência:

§ 3º As obrigações e responsabilidades que a empresa estatal assuma em condições distintas às do setor em que atua deverão:

I - estar claramente definidas em lei ou regulamento e estarem previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos; e

II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil (BRASIL, Decreto nº 8.945/ 2016).

Atentemos para o item disposto no inciso II, acima mencionado, nesse aspecto resta demonstrada a obrigatoriedade para divulgação dos custos, receitas todas efetuadas e lançadas em balanços financeiros e alocados no plano contábil. O que diverge de empresas privadas, pois nestas a publicidade é afeita apenas ao ente público fiscalizador, não a sociedade em geral.

Em suma, o *compliance* no âmbito das empresas públicas, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, atua de fato como um elemento regulamentador em termos da busca pela finalidade social de tal órgão, justamente para garantir que ocorra sua efetividade administrativa.

3 FUNDAMENTOS DO *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Primeiramente faz por destacar a crucial importância como outrora já mencionado nesta dissertação sobre a necessidade de implantação do *compliance* no âmbito do setor público. Dessa forma, a origem de tal instituto teve sua implementação voltada ao campo da esfera privada, entretanto foi extenso e adaptado ao setor público.

Atualmente, observa-se no setor público a tendência natural de ser estabelecido e implementado, essencialmente para a garantia do princípio da eficiência da administração pública, bem como para aferir um controle em termos de gestão de riscos, em especial, no que resta atinente ao combate a prática de condutas ilícitas por meio do desenvolvimento de um eficaz controle interno.

Na sistemática aferida na administração pública é ideal que ocorra uma prevenção dos problemas enfrentados, através de controles internos que visam o monitoramento dos riscos existentes para, desde já, ser aplicada uma solução preventiva que visa coibir todas as situações que prejudiquem os fins e objetivos do Poder Público.

Conforme foi explanado no capítulo anterior, ao longo do transcorrer cronológico em que repousa a evolução das instituições políticas em território nacional surgiu a necessidade de fortalecimento da máquina de administração pública de forma a minimizar os problemas internos em que causam naturalmente a instabilidade funcional do setor público e que levam como resultado consequente a provocar crises nos meios político, social e econômico.

A aplicação do *compliance*, no setor público, não segue apenas limitada a buscar a prevenção e diminuição da corrupção, mas primordialmente na incessante busca por melhoria na eficiência da prestação de serviços, bem como no melhor e efetivo controle dos gastos públicos.

Outra necessidade de ampliação do espectro de atuação e representatividade do *compliance* segue afeito à atual formatação da atuação Estatal na gerência pública, de maneira, a perfazer uma gestão pública cada vez mais transparente em que se prima de forma prioritária pela transparência de ações e a devida prestação de contas, o que vem a ser extenso à todas as esferas do Poder Público, no caso Federal, Estadual e Municipal.

3.1 DEFINIÇÃO DE *COMPLIANCE*

O termo *compliance* apresenta origem no verbo em inglês *to comply*⁴³, o qual possui o significado de cumprir, satisfazer, realizar. Em termos gerais, caso fosse efetuada uma tradução para tal termo, seria denominado conformidade. Mas, no caso em voga e conforme a naturalística utilização no meio financeiro de termos em língua inglesa acaba por ser utilizada tal denominação em formato de língua inglesa. Esse termo foi evoluindo até adquirir uma definição mais complexa, vejamos:

Nos âmbitos institucional e corporativo, *Compliance* é o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido. Com as atividades de *compliance*, qualquer possível desvio em relação à política interna é identificado e evitado. Com isso, sócios e investidores têm a segurança de que suas aplicações e orientações serão detalhadamente geridas segundo as diretrizes. A partir de meados da década de 90, todas as organizações públicas e privadas passaram a adotar o *compliance* como uma de suas regras mais primárias e fundamentais para a transparência de suas atividades (MANZI, 2008. p. 15).

Na definição apresentada sobre *Compliance* por Vanessa Alessi Manzi⁴⁴ consiste em ser o “ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório/legal”.

Já conforme definição apresentada pelas autoras Marcia Carla Ribeiro e Patrícia Diniz⁴⁵ é a de que a concretização da missão, visão e valor de uma organização advém das ferramentas de *compliance*.

Nesse cenário, a atuação do *compliance* possui uma imensa importância no cenário administrativo, em especial no meio da administração pública. Visto que assume a atribuição de ser meio de execução de procedimento de fiscalização das instituições, em razão de possuir um caráter preventivo. Nesse sentido, consta explanação dos autores Rodrigo Rios e Caio Antonietto⁴⁶ (2015):

⁴³ Conforme breve definição disposta no endereço eletrônico seguinte: <https://administradores.com.br/noticias/afinal-o-que-significa-compliance>.

⁴⁴ MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance* no Brasil. São Paulo: Saint Paul Editora, 2008. p. 15.

⁴⁵ RIBEIRO, Marcia CARLA; DINIZ, Patrícia. *Compliance* e Lei Anticorrupção nas Empresas. Revista de Informação Legislativa, v. 52, n. 205, p. 88, jan. /mar. 2015.

⁴⁶ RIOS, Rodrigo; ANTONIETTO, Caio. Prevenção e minimização de riscos na gestão da atividade empresarial. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v.23, n. 114, p.346, maio/jun. 2015.

[...] modelos extremos se mostraram falhos, primeiro porque o Estado com suas limitações estruturais não consegue regular e controlar as especificidades de cada empresa e o incremento do risco gerado no âmbito de suas atividades, segundo porque as empresas possuem outros interesses econômicos que se sobressaem ao da autorregulação, não conferindo a atenção demandada pelos mecanismos de prevenção dos perigos provenientes de sua atividade (RIOS, ANTONIETTO, 2015, p. 88).

Conforme explanação de Carlos Henrique da Silva Ayres⁴⁷, os mecanismos de *compliance* “são decisivos na prevenção e detecção de atos lesivos, repercutindo inclusive na conveniência da persecução penal, bem como na atenuação das eventuais sanções a serem aplicadas”. O que é deveras de fundamental importância no âmbito da administração pública especialmente para prevenir a prática de ilícitos funcionais e de crimes contra a administração pública. Nesse mesmo sentido tem-se manifestação de Rodrigo Sanches Rios⁴⁸ (2010):

Outro aspecto, talvez de maior relevância nessa problemática, está nas objeções levantadas quanto à legitimidade de transformar as entidades financeiras em espécie de longa manus dos órgãos policiais do Estado. A dimensão do questionamento viuse ampliada quando se elasteceu o rol de destinatários das obrigações tendentes a prevenir lavagem de dinheiro. Neste particular, quanto à atuação de sujeitos e entidades submetidas às obrigações de colaboração na luta contra a criminalidade organizada, temos a destacar a busca de um "equilibrado compromisso" depende de não assumir posturas extremadas de colaboração dos particulares, a ponto de flexibilizar valores individuais e coletivos inerentes ao Estado Constitucional ((RIOS, ANTONIETTO, 2010, p. 53).

Portanto, de forma geral, o *compliance* consiste em ser um elo entre os preceitos estabelecidos no campo ético e regulamentados no âmbito jurídico com todos os meios de organizações tanto presentes no âmbito administrativo tanto no setor privado quanto no público, dessa forma também possuindo um caráter de ser um mecanismo preventivo.

Em termos gerais, podemos apresentar a afirmativa de que o termo *compliance* não possui apenas sua definição voltada a compreender um mecanismo ou ação que vise estabelecer um combate aos problemas que afetam a ideal prática gestacional, uma vez que aglomera múltiplas atribuições de caráter institucional, legal, instrumental e procedimental que contribuem estritamente com o aperfeiçoamento de dada organização que contribui para fortalecimento do sistema gerencial administrativo de uma instituição pública ou privada.

⁴⁷ PLETI, Ricardo Padovini; DE FREITAS, Paulo César. A pessoa jurídica de direito privado como titular de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de implementação dos sistemas de "*compliance*" pelo ordenamento jurídico brasileiro. XXIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio. Disponível em: Acesso: 10 nov. 2016. p. 06 e seguintes

⁴⁸ RIOS, Rodrigo Sanches. Direito Penal Econômico: Advocacia e Lavagem de Dinheiro: Questões de Dogmática Jurídico-Penal e de Política Criminal. São Paulo: Saraiva-GV law, 2010, p. 53.

3.2 ATRIBUIÇÃO FUNCIONAL DO *COMPLIANCE*

As funções de *compliance* podem ser elencadas em conformidade com a organização pela qual segue sendo desenvolvida, bem como conforme a interpretação efetuada, assim, conforme Colares⁴⁹ (2014):

Garantir a aderência e cumprimento de leis; desenvolver e fomentar princípios éticos e normas de conduta; implementar normas e regulamentos de conduta; criar sistemas de informação; desenvolver planos de contingência; monitorar e eliminar conflitos de interesses; realizar avaliações de risco periódicas; desenvolver treinamentos constantes e estabelecer relacionamento com os órgãos fiscalizadores, auditores internos e externos e associações relacionadas ao setor da companhia (COARES, 2014, p. 64).

A Organização das Nações Unidas – ONU destaca a importância crucial da área de *compliance*, nesse sentido o Comitê da Basileia preconiza conforme explanação apresentada por Vanessa Alessi Manzi⁵⁰ (2008):

Tem destacado a alta relevância dos riscos de *compliance* e de sua função nos bancos. A expressão risco de *compliance* é definida como risco legal, ou de sanções regulatórias, de perda financeira ou de reputação que um banco pode sofrer como resultado de falhas no cumprimento de leis, regulamentações, códigos de conduta e das boas práticas bancárias. (...) para entender perda de reputação, parte-se do pressuposto que esta se baseia na síntese de como os clientes e acionistas vêem a organização. Essa avaliação fundamenta-se na identidade da organização, inclusive nas informações fornecidas pela empresa sobre sua visão estratégica, assim como nas ações no decorrer do tempo; na percepção da organização por parte de pesquisadores de opinião e terceiros com credibilidade, e no desempenho, como lucratividade e responsabilidade social. O risco atrelado à reputação é, portanto, a perda em potencial na reputação, que poderia levar a publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, declínio na base de clientes e falência. Uma ampla avaliação desse tipo de risco é uma estimativa da atual posição da organização por seus clientes e acionistas e de sua capacidade de operar com sucesso no mercado. Risco regulatório, ou seja, de sanções regulatórias, relaciona-se à não conformidade com leis, regulações e padrões de *compliance* que englobam matérias como gerenciamento de segregação de função conflitos de interesse, adequação na venda dos produtos (código do consumidor), prevenção à lavagem de dinheiro, entre outras. Esse arcabouço regulatório tem como fonte: as normativas de órgãos reguladores como Banco Central e Comissão de Valores Mobiliários, leis, convenções do mercado, códigos e padrões estabelecidos por associações de bancos e códigos de conduta internos aplicáveis aos profissionais dos bancos. Para o BIS, *compliance* deve fazer parte da cultura da organização, sendo responsabilidade de todos os funcionários. Para melhor gerenciar o risco de *compliance*, o próprio BIS define sua função a partir de princípios e responsabilidades sem, no entanto, especificar uma estrutura organizacional em particular (MANZI, 2008, p. 43).

⁴⁹ COLARES, Wilde. *Ética e Compliance nas empresas de outsourcing*. Monografia (Pósgraduação Lato Sensu em Direito – LLM). Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, p. 64, 2014.

⁵⁰ MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2008. p. 43.

Conforme a concepção trazida por Manzi⁵¹ (2008) sobre a atribuição do operador que executa o mecanismo *compliance*, assim, possui funções que podem ser adiante exemplificadas da seguinte maneira:

Conhecimentos de Regulação; domínio de métodos para aplicação da regulação e de políticas internas aplicáveis à instituição; habilidade para discutir tópicos relacionados ao risco regulatório; habilidade para realizar apresentações; capacidade de estabelecer bom relacionamento com reguladores e órgãos fiscalizadores; criatividade para resolução de problemas com imparcialidade; capacidade de gerenciamento de projetos; entendimento do negócio, dos processos e dos objetivos da instituição; reconhecimento da importância da prática de feedback; preparo para atuar de forma preventiva; capacidade para resolver prontamente conflitos entre áreas; habilidade para motivar as demais áreas e conscientizar os profissionais da importância de *compliance*; conhecimento da importância de controles para mitigar riscos de *compliance* relacionados à reputação; preparo e habilidade para monitoramento; capacidade para ministrar treinamentos e habilidade para ser ouvido por profissionais dos diferentes níveis hierárquicos da instituição (MANZI, 2008, p. 39).

Ainda mais, é crucial destacar que Manzi,⁵² em sua obra *Compliance no Brasil* (2008), destacou que diversos conhecimentos em que o profissional do *compliance* deve dominar, no caso:

Conhecimentos de regulação; Domínio de métodos para aplicação da regulação e de políticas internas aplicáveis à instituição; Habilidade para discutir tópicos relacionados ao risco regulatório; Habilidade para realizar apresentações; Capacidade de estabelecer bom relacionamento com reguladores e órgãos fiscalizadores; Criatividade para resolução de problemas com imparcialidade; Capacidade de gerenciamento de projetos; Entendimento do negócio, dos processos e dos objetivos da instituição; Reconhecimento da importância da prática de feedback; Preparo para atuar de forma preventiva; Capacidade para resolver prontamente conflitos entre áreas; Habilidade para motivar as demais áreas e conscientizar os profissionais da importância de *compliance*; Conhecimento da importância de controles para mitigar riscos de *compliance* relacionados à reputação; Preparo e habilidade para monitoramento; Capacidade para ministrar treinamentos; Habilidade para ser ouvido por profissionais dos diferentes níveis hierárquicos da instituição. (MANZI, 2008, p. 43).

Observa-se que a Manzi (2008) elencou uma série de características que o profissional especialista na área de *compliance* deve possuir, o que segue intimamente vinculado a sua forma e objeto de atuação tanto no setor privado quanto no público.

Os conhecimentos de *compliance* são de fato executados por meio de técnicas, nesse sentido faz por destacar posicionamento de Assi⁵³ (2013):

⁵¹ MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2008. p. 39.

⁵² MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2008. p. 43.

⁵³ ASSI, Marcos. *Gestão de compliance e seus desafios*. São Paulo: Saint Paul, 2013, p.19.

- Emitir normas e regulamentos internos. - Fazer pesquisa diária de legislação aplicável às atividades da empresa, no que se refere à atividade de *Compliance*.
- Realizar teste de *Compliance* em operações, procedimentos e cadastros. - Elaborar manual de gerenciamento de crise com a formação de um time de gerenciamento de crise.
- Elaborar teste de certificação de *Compliance* aplicável anualmente. - Estimular competição, ética, superação de diferenças e trabalho em equipe.
- Monitorar e implementar mecanismos de controles internos vinculados à área de *Compliance*.
- Controlar e revisar as pendências cadastrais e a documentação referente às seções: “Conheça seu cliente”, em inglês, “*Know Your Customer (KYC)*”; “Conheça seu fornecedor”, em inglês, “*Know Your Supplier (KYS)*”; e “Conheça seu Funcionário”, em inglês “*Know Your Employee (KYE)*”.
- Criar controles operacionais e sistêmicos e testes para prevenção e detecção à lavagem de dinheiro, principalmente para instituições financeiras.
- Propor e apoiar a elaboração de treinamentos diversos dentro de sua área de atuação e de acordo com as necessidades da empresa e do *staff*.
- Desenvolver e implementar mecanismos de apoio (relatórios) aos executivos da organização para subsidiar decisões no comitê de *Compliance* (ASSI, 2013, p. 19).

A organização de Estado deve ter em mente, que qualquer política organizacional para dar certo, deve ter uma equipe que se comprometa como os resultados, neste caso, se faz necessário que a direção elabore uma política de treinamento da equipe para garantir que os objetivos estratégicos sejam alcançados, o que garante que as normas não sejam burocráticas, mas dinâmicas e vivas.

3.3 IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É importante mencionar que existem vários elementos que ensejam cuidado ao longo do processo de implementação do *compliance* para que possa gerar credibilidade,. Assim, sobre os elementos formadores do *compliance*, vale comentar que não existe um programa pré-determinado que delimite a instituição do programa de integração institucional. Contudo, deve haver uma modulação conforme a finalidade institucional destacada.

Nos casos de efetivação do programa de *compliance* na administração pública é importante primeiramente aferir uma análise dos elementos advindos através da legislação e da doutrina. Nesse contexto, a alta administração do Poder Público deve primordialmente buscar combater a corrupção de forma eficaz, justamente para garantir e efetivar a moralidade institucional. Da mesma forma garantir uma melhor execução dos serviços públicos em que tem-se a garantia do princípio da eficiência da máquina pública, que nada mais é do que um princípio da administração pública.

No Brasil, a nível federal dispomos de um amplo arcabouço jurídico que caminha na direção da implantação de programas de integridade e compliance, junto à administração pública direta e indireta, notadamente: (i) Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; (ii) Decreto federal 1.171/1994, que estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; (iii) Decreto 5.480/2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; (iv) Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (v) Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação; e (vi) Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.

No âmbito municipal, as pesquisas demonstram que ainda há falta de compromisso para a implantação de tais medidas, tanto é que a maioria das capitais brasileiras ainda não implantaram programas de integridade e *compliance*.

Em que pese, a existência de várias normas no âmbito federal, tais normas não parecem ser suficientes para assegurar e obrigar a implementação, no âmbito da Administração Pública, de um programa voltado especificamente à estruturação de ações de conformidade e processos destinados à prevenção, detecção e correção de atos de fraude e corrupção, mesmo porque, ao nosso ver, as regras federais poderiam ser espelhadas para os demais entes federados.

No vácuo deixado por essa omissão legal, os órgãos de controle têm expedido inúmeras recomendações aos órgãos e gestores públicos com a finalidade de pulverizar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação de códigos de ética e de conduta. [6]

Sem isso, não há organização, não há resultado. Não basta observar as normas, há de se ter em conta uma política de integridade e *compliance*, sobretudo por parte da alta administração, pois, dali saem os referenciais de liderança e de planejamento macro.

É objetivo da alta administração construir uma **visão clara dos objetivos da organização**, da função pública que deve cumprir, dos seus riscos, da natureza de sua atuação e dos resultados esperados pelas partes interessadas (pessoas, grupos ou entidades que possam afetar ou ser afetados pela atuação da organização, como cidadãos, contribuintes, agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços públicos, organizações da sociedade civil, fornecedores, mídia).

Cabe à administração pública, mapear atividades, processos e procedimentos, atentando às vulnerabilidades identificadas indicativas de riscos, como no caso das compras celebradas via contratação direta (emergenciais); dos aditivos contratuais – como eles alteram

a contratação original; dos pagamentos a fornecedores contratados e dos passos envolvidos na concessão de licenças ou autorizações de sua competência.

Há que se promover neste prisma, avaliação periodicamente das metas traçadas, assim como dos indicadores de modo a se constatar se houve o alcance dos objetivos, com resultados efetivos e também, dos riscos externos e internos que indiquem comprometimento.

Uma política de conformidade se faz com o planejamento estratégico e com a difusão de valores construídos a partir dos princípios constitucionais acerca da administração pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Questão delicada quando o tema é o combate às fraudes e desvios de condutas no âmbito da administração pública é o relacionamento do administrador com o público externo, pois, necessária à definição de regras transparentes.

A maior vulnerabilidade do *compliance* público está nas relações estabelecidas entre os agentes públicos e privados, sejam estes usuários ou prestadores de serviço, sejam fornecedores, empresas em geral ou organizações do terceiro setor. É inquestionável, por exemplo, que, em nosso país, as licitações e contratações públicas, a expedição de atos de autorização, permissão e congêneres, o exercício do poder de polícia e a fiscalização exercida pelos órgãos de regulação têm se revelado uma porta aberta para fraudes e desvios de conduta.

Resulta altaneiro que no enfrentamento de potenciais relacionamentos duvidosos que possam surgir em quaisquer dessas modalidades de interação público-privada, a transparência revela-se como seu pilar fundamental – em todas as decisões, ações, planos, orçamentos, despesas, contratos, transferências e resultados da Administração, daí a relevância da implementação de programas de integridade e *compliance* na esfera pública.

3.4 OBJETIVO DO *COMPLIANCE*

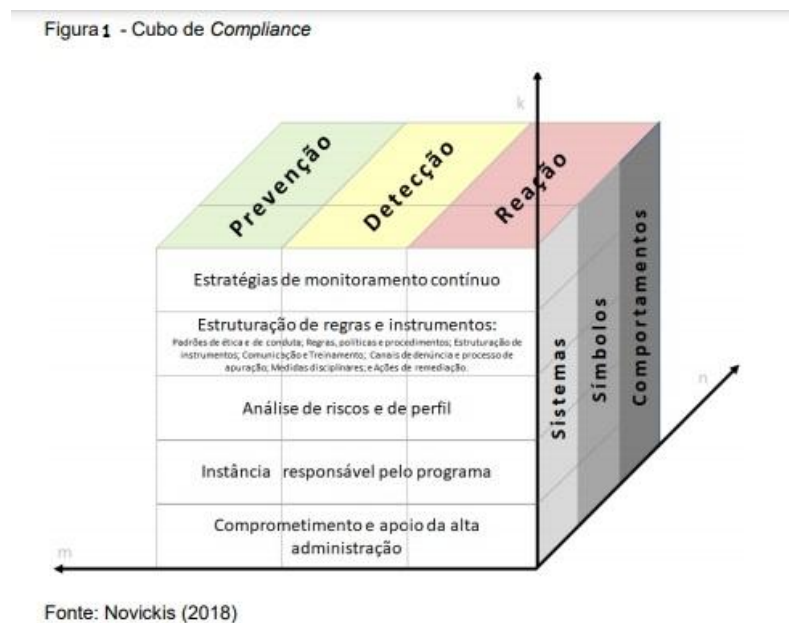
Sobre o objetivo do *compliance*, segue este voltado a busca da preservação de uma imagem ajustada, bem como da moralidade institucional. Assim, de acordo com Giovanini⁵⁴ (2014):

Compliance, estrutura que abraça o objetivo de proteger a empresa e os seus funcionários, conduzindo a organização a executar suas atividades de acordo com um código de conduta, com ações firmadas em valores morais, éticos, transparentes e em consonância com toda a legislação aplicável. Para dar cumprimento a esses

⁵⁴ GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. São Paulo: *Compliance Total*, 2014, p. 20.

objetivos, criam-se as atividades de prevenção, de estabelecimento de regras e códigos internos, controle e monitoramento (GIOVANINI, 2014, p.20).

Insta salientar que para um programa de *compliance* possa possuir funcionamento é necessário que sejam inter-relacionados uma série de fatores, justamente pelo fato de que sua operacionalização deve ser sistêmica. Nesse sentido, Noviks (2018) ilustrou a sistemática do *compliance* por intermédio de uma figura geométrica, no caso um cubo, para enfatizar a compreensão sistêmica de um programa de *compliance*, sendo denominado de “*Cubo de Compliance*”.



O programa de *compliance* na administração pública tem como principal objetivo prevenir atos corruptivos, assegurando uma cultura organizacional voltada para a prevenção de crises e não de remediação.

Isso leva ao crescimento da credibilidade no setor público o que é de extrema importância no quadro atual de descrença e desconfiança generalizada por parte da sociedade, assaltada com os casos de corrupção ocorridos recentemente. Construir um ambiente favorável, com a implantação de um programa de conformidade e *compliance* é essencial para legitimidade das ações administrativas extroversas e introvertidas.

Assegurar a integridade não é somente tentativa de minimizar o problema da corrupção, é também implantar a cultura de *compliance* por meio da regulamentação, como é o caso do município de Rio Branco, Acre, que cuidou de publicar a Lei 2.391, em 30 de dezembro de 2020.

A Integridade pública, na visão da Controladoria Geral da União (CGU), possibilita o reconhecimento dos valores éticos da sociedade, o que garante a prevalência dos interesses públicos sobre os interesses privados no setor público. Neste intuito é necessário criar estratégias que promovam nos sistemas políticos e administrativos, por meio dos órgãos públicos e da sociedade, ações de *accountability*, prestações de contas que, concretizem o alcance dos objetivos buscados.

3.5 PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM *COMPLIANCE*

Após o advento da Lei n. 12.846/2013 que acabou recebendo regulamentação pelo Decreto Federal n. 8.420/2015, foi apresentada uma nova forma de combate à corrupção, no âmbito do sistema da legislação efetuou a criação de mecanismos que tinham como objetivo perfazer a punição de empresas que tivessem realizado atos de corrupção, bem como fortalecendo de todas as formas possíveis a criação e implementação de programas internos de integridade no interior de tais empresas.

A principal finalidade dos programas de integridade em *compliance* vem a ser o de gerar um incentivo no plano de negócios em que seja primado por seguir valores éticos, bem como desenvolvendo um melhor relacionamento interno entre os funcionários de maneira a também influir diretamente na diminuição das infrações às normas o que leva a melhoria na governança das instituições e empresas privadas.

Ocorre que a Lei Anticorrupção não apresenta previsão de sanções às empresas que não realizem a implementação e programas de integridade. Todavia, devemos relembrar o conteúdo exposto no artigo 7º, inciso VIII, da Lei 12.846/2013 que:

Serão levados em consideração na aplicação das sanções a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (BRASIL, LEI Nº 12.846/2013).

A norma supracitada enfatiza ser uma causa de diminuição de pena aferida às empresas que sejam penalizadas, mas que possuam e mantenham em suas estruturas internas programas de *compliance*.

Importante salientar que a Lei Federal n. 13.303/2016 estabeleceu que existe a obrigatoriedade em sede de regras de governança corporativa e práticas de *compliance* no que segue relacionado aos procedimentos de contratações e o estabelecimento de relações com a

sociedade externa as empresas públicas, sociedades de economia mista e todas as instituições que seguem sujeitas ao regramento das Empresas Estatais.

Sobre Governança Corporativa, destacamos a definição apresentada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)⁵⁵ (2020):

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade (IBGC, 2020, p.19).

Ainda mais, a respeito da concepção relacionada ao tema de Governança Corporativa, a qual segue estabelecida por meio do PSC/IFAC⁵⁶ (2020), assim, seguem estabelecidos os seguintes princípios relacionados ao assunto em comento, dessa forma:

- a) Transparência – serve para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores.
- b) Integridade – baseia-se na honestidade (retidão) e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo.
- c) *Accountability* – é o processo através do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo (PSC/IFAAC, 2020, p.12).

Nesse sentido a Instrução Normativa Conjunta do MP/CGU n. 01, através do seu artigo primeiro apresenta disposição de que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem tomar medidas que visam formar um processo de sistematização de métodos relacionados à gestão de riscos, aos controles internos e à governança no âmbito do Poder Executivo Federal⁵⁷.

⁵⁵ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4. ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2009. 73 p. Disponível em: Acesso em: 20 novembro de 2020. P. 19 e seguintes.

⁵⁶ International Federation of Accountants – PSC/IFAC. Study 13. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. 2001. Disponível em: Acesso em: 20 nov. 2020. p. 12 e seguintes.

⁵⁷ Conforme dispositivo situado na referida Instrução Normativa, considera-se: I – *accountability*: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações; II – *apetite a risco*: nível de risco que uma organização está disposta a aceitar; III – *auditoria interna*: atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria,

Em forma ampla, a Governança Pública concerne a existência de um conjunto amplo de mecanismos práticos de controle que seguem relacionados a elementos de liderança, estratégia a ser desenvolvida e informação, bem como a outros assuntos. Agora voltando à questão da implementação de programas de integridade, estes seguem vinculados ao *compliance*, mas acabam recendo regulamentação legal.

Um ponto que é necessário saber segue relacionado ao fato de que para ocorrer a implementação dos programas de integridade de acordo com os requisitos que seguem relacionados ao artigo 42 do Decreto n. 8.420/2015⁵⁸.

Portanto, no que se refere a instituição e programas de integridade, a supracitada regulamentação federal apresenta caráter preventivo justamente com o objetivo de prevenir à

desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. As auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos). Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos.

⁵⁸ Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica; VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé; XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei n. 12.846, de 2013; e XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos (BRASIL, 2015).

prática de condutas que sejam consideradas lesivas ao âmbito interno das instituições seja de direito público seja de privado.

3.6 APLICAÇÃO DO *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os autores Luchione e Carneiro (2017) enfatizam que o *compliance* não possui uma aplicação estritamente relacionada à Administração Pública, mas sim, segue vinculado ao setor privado. Entretanto existe a possibilidade de o poder público vir a utilizar de tal instituto, justamente para aferir uma melhoria atinente à prestação dos serviços públicos, bem como o combate à corrupção. Sobre a importância e o respeito do *compliance* na Administração Pública vale destacar manifestação efetuada por Juliana Oliveira Nascimento⁵⁹ em que mencionou:

[...] cabe evidenciar o que se compreende por *Compliance* público, programa de integridade pública, como a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controles, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade do órgão, de acordo com diretrizes internas e externas promovendo, com isso, a gestão da integridade na esfera pública (NASCIMENTO, 2016, s.p.).

A supracitada autora menciona ainda mais em seu artigo várias outras considerações⁶⁰ que reforçam o *compliance* ser uma estratégia de caráter inovador no campo

⁵⁹ Artigo jurídico disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/compliance-p%C3%ABlico-o-caminho-para-integridade-na-lec>. Acesso em 20/02/2021.

⁶⁰ O *Compliance* Público já é uma realidade premente para o setor público brasileiro, e mesmo sendo algo muito novo, deve se consolidar paulatinamente no país, em todas as esferas e órgãos federais, estaduais e municipais. Destaca-se que o *Compliance* Público aponta para a concretização de uma estratégia inovadora para a esfera brasileira, tendo como fundamento os princípios da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição da República (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), entre outros, como a ética, a transparência, a integridade, a justiça, equidade e a responsabilidade. Nesta acepção, cabe evidenciar o que se compreende por *Compliance* público, programa de integridade pública, como a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controles, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade do órgão, de acordo com diretrizes internas e externas promovendo, com isso, a gestão da integridade na esfera pública. Destarte, assegurando o seu desempenho pleno, em conformidade com a legislação. Ainda, efetivando a concepção de procedimentos de conduta a serem instituídos internamente. Com isso, possibilitando, de forma mais precisa, a identificação e minimização dos riscos. Ademais, e, por conseguinte, tais medidas objetivam detectar e sanar quaisquer desvios, atos ilícitos, fraudes e irregularidades, além de combater e blindar o órgão público contra a corrupção. Nesta perspectiva, enfatiza-se que diversas leis existentes no ordenamento jurídico brasileiro solidificam a perspectiva do *Compliance* Público, dentre elas: a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013 e Decreto n.º 8.420 de 18 de março de 2015); a Lei do Acesso a Informação (Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011); a Lei de Conflito de Interesses (Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013). Além disso, as recentes legislações promulgadas, como Estatuto Jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista

institucional em que facilita cada vez mais em concretizar a efetivação dos princípios da Administração Pública, os quais apresentam previsão situada no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Um elemento do *compliance* quando aplicado na administração pública segue atinente ao fortalecimento da publicidade institucional. Visto que existe uma ampliação da transparência e de ações de órgãos de controle e aperfeiçoamento interno, o que denota na melhoria em termos de governança institucional que reflete no melhor funcionamento da máquina pública.

De acordo com o já citado anteriormente e que segue relacionado à Controladoria Geral da União, a qual através de instrução normativa conjunto acabou estabelecendo inúmeras medidas para que haja a sistematização e implantação da governança, gestão de riscos e controle no âmbito interno do setor público.

Após a mencionada instrução normativa ocorreu a publicação da Portaria n. 784, de 28 de abril de 2016⁶¹, a qual instituiu o Programa de Fomento da Integridade Pública (PROFIP), a qual possuía aplicação na administração pública, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, assim, vejamos o artigo 3 da mencionada portaria:

Art. 3º O órgão ou entidade que aderir ao PROFIP desenvolverá, com apoio da Controladoria-Geral da União, um Plano de Integridade que contemple as seguintes ações e medidas:

- I - criação e aprimoramento de padrões de ética e de conduta, além de demais políticas, normas e procedimentos que forem necessários;
- II - ações de comunicação, cursos e treinamentos efetivos para disseminação das normas e conteúdos de que trata o item anterior;
- III - aprimoramento e institucionalização de canais de denúncias e de fluxos e processos para seu tratamento;
- IV - aprimoramento e institucionalização dos procedimentos e instâncias responsáveis pelas ações de responsabilização disciplinar;
- V - implementação de outras ações de remediação necessárias, que contemplem o constante aprimoramento de processos de trabalho.

§ 1º O Plano de Integridade de que trata o caput deverá ser elaborado a partir do mapeamento de riscos de integridade e da avaliação das medidas de integridade

e suas Subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei 13.303 de 30 de junho de 2016), a Política Nacional de Inteligência (Decreto 8.793 de 29 de junho de 2016), entre outras. Diante disso, se faz imprescindível que uma nova direção seja materializada para a esfera pública, com a constituição de uma ética e pública firme e sólida, instituída por uma gestão pública forte e comprometida com a sociedade, em que a voz do poder seja o do Estado Democrático de Direito, de uma nação fundada nos preceitos da Constituição da República. Desta forma, estas diretrizes são indispensáveis para combater e erradicar a corrupção sistêmica do cenário público brasileiro.

⁶¹ Conteúdo disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21512003/do1-2016-04-29-portaria-n-784-de-28-de-abril-de-2016-21511887, acesso em 25 de nov. de 2020.

existentes, com a finalidade de identificar vulnerabilidades no quadro de integridade do órgão e propor medidas para sua mitigação.

§ 2º O Plano de Integridade contemplará, no mínimo, cronograma de execução das medidas, seus responsáveis e meios de monitoramento.

Adiante, através da Portaria n. 1.827, de 23 de agosto de 2017⁶², ocorreu uma mais específica regulamentação do PROFIP, bem como a revogação da Portaria n. 784, de 28 de abril de 2016, assim, verificamos que:

Art. 3º O Profip deverá ser implementado nos órgãos e entidades aderentes mediante o cumprimento das seguintes etapas, desenvolvidas com apoio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, com vistas à construção do Plano de Integridade:

I - assinatura do termo de adesão e seu encaminhamento à CGU;

II - constituição formal de grupo de trabalho;

III - elaboração e publicação de cronograma de atividades;

IV - capacitação do grupo de trabalho;

V - mapeamento dos riscos de integridade mais relevantes da organização, associados às áreas e processos de maior vulnerabilidade, com proposição de medidas de mitigação;

VI - aprovação e publicação do Plano de Integridade pela alta administração. Parágrafo único. A CGU fornecerá aos órgãos e entidades aderentes ao Profip capacitação, orientações e suporte teórico e metodológico em todas as suas etapas de implementação.

Art. 4º Os órgãos e entidades deverão divulgar seus Planos de Integridade em seus sítios na rede mundial de computadores - Internet.

Art. 5º A CGU publicará a lista dos órgãos e entidades aderentes, bem como o cumprimento das etapas de implementação previstas no Art. 3º desta Portaria.

Art. 6º A CGU poderá expedir orientações complementares para o cumprimento desta Portaria. Art. 7º Ficam mantidas as adesões realizadas nos termos da Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. Art. 8º Revoga-se a Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. (BRASIL, Portarias, n. 1.827, nº 784)

Verifica-se a ênfase a importância da adesão à planos de integridade, o que de fato remete a compreensão dos planos de integridade em *compliance*. Dessa forma podemos compreender a crucial importância do desenvolvimento de estratégias que visam o fortalecimento institucional e combate à corrupção.

3.7 A LEI ANTICORRUPÇÃO E SUAS RAÍZES

Dizem que a corrupção está presente desde tempos imemoriais e que nasceu com a própria civilização, desse modo, e, em particular no desempenho das funções públicas, muitos escândalos e desvios trouxeram à tona, os chamados “propinodutos” em detrimento da boa gestão pública. Até mesmo porque, cansou-se de ouvir dizer que determinado gestor “roubou

⁶² Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/45185/1/portaria-1827-cgu.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

mais fez”. A impunidade era tremenda e o enriquecimento ilícito desmedido e exagerado, sempre permeou a coisa pública.

Muitas leis foram criadas para coibir procedimentos ilícitos no seio da administração pública, porém, sempre houve controvérsia doutrinária sobre o que venha a ser corrupção.

É ela um desvio moral, ético ou legal? No dizer de Robert Klitgaard, corrupção era:

Um comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados (Klitgaard 1994, p. 40))

De outra banda, tem-se que sob a ótica da ONU – Organização das Nações Unidas, corrupção é “o abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto”. No dicionário Houaiss, o termo é definido como “ato ou defeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, geralmente com oferecimento de dinheiro”.

Fato é que as condutas corruptas são complexas, envolvendo agentes públicos e privados, bem como pessoas jurídicas, sendo por isso, difícil encontrar um conceito que venha a contemplar todas as possibilidades ali encerradas.

É verdade que o Brasil é conhecido por episódios de corrupção, porém, não é o único país a sofrer desta mazela, também nos chamados países de primeiro mundo ela incide, como é exemplo o caso *Watergate* nos Estados Unidos da América, quando revelou-se que 400 empresas subornavam servidores públicos, num escândalo que envolveu 300 milhões de dólares. Foi esse o ponto de partida para a criação do *Foreign Corrupt Practices Act* ou em bom português: Lei de práticas de corrupção exterior, aprovada pelo Congresso Americano em 1977, e, tinha como objetivo coibir atos em que empresas subornavam servidores de governos estrangeiros, candidatos a cargos políticos e partidos políticos estrangeiros, no intuito de auferirem vantagens comerciais ou econômicas indevidas, concretizando ou mesmo mantendo negócios.

Três eventos internacionais, a partir de então foram sacramentados pela integralidade das nações, dentre elas o Brasil que subscreveu os seguintes instrumentos: Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (ONU); a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em que pese está de acordo com todos esses tratados, os eventos ocorridos em nossa terra, revelou um país com a imagem de nação corrupta, chegando a famosa revista VEJA a afirmar em 2011, que o custo da corrupção por aqui chegava a mais de 82 bilhões de reais anualmente. Inclusive, a FIESP, num antigo estudo do ano de 2008, asseverava que o custo da corrupção no Brasil, atingia 2,3 do PIB. O que é alarmante, sobretudo quando se compara, por exemplo, com o orçamento do Poder Judiciário que segundo IBGE 2008, chega a 1,5% do mesmo PIB.

Mas não é só, em nível mundial, esse fenômeno é muito mais alarmante, revelando a OCDE que o custo da corrupção anualmente chega a 5% do Produto Mundial Bruto o que alcança 2,6 trilhões de dólares. Esses dados trazidos pela *Cleangovbiz Organization*, atuante no âmbito da OCDE, desvela que somente em subornos, se despende mais de um trilhão de dólares! Talvez se possa duvidar desses números, porém, o que não se pode negar é que a corrupção impacta decisivamente as finanças públicas.

Indignação é o que restou, e assim, a população brasileira chegou às ruas em junho de 2013, exigindo ética na gestão da coisa pública. E, em resposta a esses gritos de liberdade, assim como, atendendo aos compromissos internacionais representados pela anuência aos pactos acima mencionados, foi sancionada a Lei 12.846/2013 (lei anticorrupção), tendo como objetivo sanar a lacuna existente no sistema jurídico nacional sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticam atos ilícitos em detrimento da Administração Pública nacional e estrangeira, sobretudo de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.

Em síntese e somente para dar suporte ao presente estudo, aqui se expõe que a lei anticorrupção é constituída por sete capítulos, quais sejam: I – Disposições Gerais; II – Dos atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira; III – Da responsabilização administrativa; IV – Do processo administrativo de responsabilização; V – Do acordo de leniência; VI – Da responsabilização judicial e VII – Disposições Finais.

Por obvio que o desiderato deste texto não é, por hora, dissertar especificamente acerca da lei anticorrupção, mas sim, tê-la como um evento importante a justificar a implementação do *compliance* na administração pública, daí porque não se entrará no âmago do diploma legal em espeque.

3.8 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO

Findava o ano de 2020, quando a então Prefeita de Rio Branco, sancionou a Lei Municipal nr. 2.391/2020, que “dispunha sobre a criação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Municipal e dá outras providências”, cujo texto segue no anexo.

Observando-se a lei que ora encontra-se pendente de regulamentação e ainda em *vacatio legis*, nota-se que dentre vários objetivos, com ela quer o legislador municipal, criar e aprimorar uma estrutura de governança pública, riscos e controle da administração municipal o que é importante levando-se em consideração a necessidade de se corrigir erros reiterados de um passado não muito distante, além de promover a seriedade para com a coisa pública.

Outro objetivo palpável e relevante presente no texto legal é a adoção de boas práticas da gestão, estimulando o comportamento íntegro e probo dos servidores municipais, estabelecendo também mecanismos de comunicação, monitoramento, controle e auditoria, assegurando o atendimento pelas mais diversas áreas da administração das solicitações partidas dos órgãos de controle.

A novel legislação destaca que o programa de integridade e *compliance* municipal a ser instalado se resume ao “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e correção de práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta”, o que se coaduna com o espírito da lei anticorrupção e gera mais segurança e estabilidade quando o tema é gasto público. *Compliance* é estar de acordo com as normas, em conformidade com o ordenamento jurídico e aplicar uma conduta escorreita em todo o contexto operacional da administração pública.

A legislação caminha no intento de disciplinar as práticas da administração para consigo e para com os administrados, impondo a necessidade de um código de condutas a ser seguido pelo gestor e pelo servidor público municipal.

É uma preocupação com o controle dos gastos e com a prevenção dos riscos inerentes ao funcionamento da máquina pública.

Para mais além, a legislação inova ao trazer objetivos claros de comunicação, assegurando que todos conheçam, entendam e assumam os valores da organização pública.

Ademais, nem era necessário, mas a lei garantiu que os servidores pautem suas ações pelos mais elevados padrões éticos, informando sobre fatos relevantes havidos no desempenho de suas ações.

Recomenda a lei que se comunique as regras e expectativas do ente público a todos de dentro e de fora, fortalecendo o papel de cada um no processo administrativo.

É ainda relevante, mencionar que todo o programa de *compliance* passa ainda pela análise de riscos e a lei 2.391/2020 os elenca, estando ali previsto (art. 3º e incisos):

Risco de integridade: A vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;

Plano de Integridade: O documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser efetivadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir as ocorrências de quebra de integridade;

Fatores de risco: Os motivos e as circunstâncias que podem incentivar, causar e/ou permitir condutas que afrontem a integridade da conduta;

Formulário de registro de riscos: O documento que descreve a relação de riscos de integridade identificados e mapeados, fatores de risco, níveis de impacto e probabilidade, bem como eventuais medidas de controle interno existentes.

Dizia Mahatma Gandhi que “aquele que não é capaz de governar a si mesmo não será capaz de governar os outros”, o que leva ao entendimento de que toda a administração pública deve e precisa seguir rigorosamente o ordenamento jurídico, fazendo valer o princípio da legalidade estrita em todas as suas relações.

Pouco mais de 8 (oito) Estados e 17 (dezessete) capitais criaram leis no sentido de adequar-se à Lei Anticorrupção, ou seja, editaram legislações próprias criando programas de integridade e *compliance*. É o caso de Rio Branco/Ac, que, em dezembro de 2020, publicou a Lei 2.391/2020, cujo teor engloba aspectos principais de governança, integridade e *compliance*.

O Ministro do STF, Luis Roberto Barroso (Conjur, 2018), informa que “em sua essência, *compliance* significa a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como dos valores éticos gerais, dos códigos de conduta específicos de determinado ramo de atividades e das expectativas legítimas da sociedade”.

Neste sentido, a lei municipal, faculta ao órgão, a depender da complexidade de atribuições e do tamanho da organização, a designação de uma instância executiva responsável pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas de integridade a serem implementadas no cumprimento das diretrizes do Programa de Integridade e *Compliance*.

Plano de Integridade é o documento oficial do órgão ou entidade que contempla os principais riscos de integridade da organização, as medidas e preceitos de tratamento dos riscos identificados e a forma de implementação em monitoramento do Programa de Integridade e Compliance.

A lei municipal descreve em seu art. 15 que “o objetivo da implementação dos controles e procedimentos de controle interno é evitar riscos identificado para a instituição e/ou para o servidor público”.

Como parte integrante do programa de integridade que o município de Rio Branco/AC pretende implantar, há a previsão do estabelecimento de um Código de Ética e Conduta, tendo como objetivo explicitar os temas mais relevantes, ligados ao atendimento à legislação, registro de padrões de ética e demais diretrizes direcionadas à probidade, cuidado com a imagem da instituição, conflitos de interesse, conformidade nos processos e nas informações, além das relações com parceiros, fornecedores e contratados.

De acordo com a norma, o programa de integridade otimizará a prestação de serviços públicos oferecidos pela municipalidade, voltando-se para a criação de um canal de denúncias, de modo a possibilitar que todos os servidores e cidadãos possam denunciar desvios que venham a ser cometidos por pessoas da organização, inclusive da alta direção.

Infere-se que decorrente das denúncias que venham a surgir, seguir-se-á a instauração e o acompanhamento de investigações preliminares, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. Auditoria e monitoramento serão empregados para verificar e, quem sabe, comprovar a eficácia da implantação dos novos processos e procedimentos de controle interno.

Um programa de integridade, como o que se desenha através da lei 2.391/2020, relativa ao município de Rio Branco, visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público. Nesse sentido, os instrumentos de um programa de integridade incluem diretrizes já adotadas através de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional (Manual para implementação de programas de integridade do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União).

Com esse aparelhamento, um programa de integridade, em que se implemente também um programa de *compliance*, certamente, que o serviço público municipal restará preparado para os novos tempos e para os novos temas, principalmente porque, num contexto desse tipo, os servidores, os agentes e funcionários da entidade devem engajar-se, disseminar e demonstrar, nas mínimas atitudes diárias, o alinhamento com os princípios trazidos pelo programa.

Neste pórtico, a lei municipal prevê a implantação de um Código de Ética e Conduta, com o objetivo de levar ao atendimento à legislação, ao registro de padrões de ética e de uma forma geral, às diretrizes direcionadas à probidade. Mas para além disso, o cuidado com a

imagem da instituição, e, a forma de desenvolver a prestação do serviço público, mitigando a quebra da integridade, são preocupações presentes na lei.

Salienta-se que ao implantar-se um programa de integridade municipal, automaticamente, se busca aperfeiçoar a relação com os parceiros, fornecedores e contratados, além ainda de aprimorar a segurança da informação e propriedade intelectual nos processos em que o ente público se veja envolvido.

Estabelecer um Código de Ética e de Conduta impõe imparcialidade, busca do ideal de justiça e de outra banda, a erradicação do preconceito, das ambiguidades, refletindo a cultura e os valores da instituição.

É primordial desenvolver ações de treinamento dos servidores municipais, esclarecendo as consequências legais das violações ao Código de Ética, de modo que todos se comprometam a cumpri-las.

Justamente por ser uma tarefa árdua, onde não só os servidores, mas os gestores precisam de capacitação, o estabelecimento de um canal de denúncias é medida indispensável a garantir a manutenção da integridade pública, visto ser através das notícias que se investiga e se pune aquele que descumprir as regras e malversar o dinheiro público.

Decorrente da implantação do programa de integridade, surge com força o processo de auditoria, tanto para o controle interno, como para o controle externo, de modo que neste tom, serão possíveis ajustes e retestes para medir o desempenho do Programa de Integridade e compliance, analisando os resultados obtidos e permitindo as adequações necessárias à promoção da melhoria contínua do que foi estabelecido inicialmente.

Por fim, deve ser entendido que todas as etapas e fases de implementação do Programa de Integridade e *Compliance* devem trabalhar de forma conexas e coordenadas, para garantir uma atuação inteligente e harmônica.

CONCLUSÕES

Neste último capítulo à guisa de estabelecimento das conclusões a respeito do tema envolvido neste trabalho dissertativo, laborou-se gradativamente da seguinte forma: No item 1, tratou-se do tema governança ao estabelecendo o procedimento de controle e reforma administrativa, bem como, sua evolução histórica, para depois, traçar a progressão da ordem constitucional brasileira, com ênfase no princípio da eficiência e a regulamentação estatal.

Logo durante o decorrer da presente dissertação observou-se que o controle da administração pública foi se desenvolvendo conforme o contexto sócio político vivenciado no território brasileiro.

Foi aí ainda que se procurou estabelecer os marcos entre a governança corporativa e a governança pública, para então, definir governança municipal. No tocante à governança corporativa, como mencionado neste estudo o Direito Corporativo aborda o fenômeno dos negócios a partir de uma ideia sólida vinculada à Análise Econômica do Direito, calcada nos conceitos de firma, custos de transação e relações com a microeconomia, o que aqui não foi aprofundado, dado ao fato de que buscou-se o estudo da governança pública.

Na governança pública, o trabalho caminhou para demonstrar os aspectos principais deste conceito, apontando-se ser a governança a capacidade do governo de tomar decisões adequadas, rápidas e compatíveis com as habilidades capazes de sustentar políticas voltadas ao desenvolvimento de práticas cooperativas rompendo com o antigo padrão de gestão dominante.

Em particular e focando especificamente no item governança municipal, estudou-se o caso do município de Rio Branco, lugar onde efetivamente vive o cidadão e onde as políticas públicas são diretamente aplicadas, estabelecendo-se este nicho como o principal foco da governança pública.

E assim, chegou-se ao tema relativo ao *compliance*, no que foi estabelecido os seus aspectos legais, bem como se deu o surgimento, desenvolvimento e sua implementação na administração pública.

Em se tratando de *compliance*, o estudo mostrou que surgiu na década de 1990, mediante um contexto de ocorrência de várias crises nos setores públicos e privados, bem como problemas de ordem financeira em geral, decorrentes de forma reflexa de prática de corrupção, o que se faz necessário que haja a formação e eventual implantação de um mecanismo de enfrentamento da corrupção em tais meios, justamente em caráter preventivo.

Assim, abordando, trouxe-se a baila a lei das estatais e a introdução do *compliance* na administração pública, e no ponto cravou-se que o *compliance* no âmbito das empresas públicas, sociedade de economia mista e suas subsidiárias atua de fato como um elemento regulamentador em termos da busca pela finalidade social do órgão, justamente para garantir que ocorra sua efetividade administrativa.

Conclui-se que os mecanismos de *compliance* atuam como fator decisivo na prevenção e ao mesmo tempo, detecção de atos lesivos que repercutem na persecução penal e na atenuação de possíveis sanções.

E assim é primordial nos casos de efetivação do programa de *compliance* na administração pública primeiramente aferir uma análise dos elementos advindos através da legislação e da doutrina, e neste caso, a alta administração do Poder Público deve fundamentalmente buscar combater a corrupção de forma eficaz, justamente para garantir e efetivar a moralidade institucional, bem como uma melhor execução dos serviços públicos em que se tem a garantia do princípio da eficiência da máquina pública, que nada mais é do que um princípio da administração pública.

Após toda essa análise a conclusão que se chega é que o objetivo do *compliance* está voltado para a busca da preservação de uma imagem ajustada, em sintonia com a moralidade institucional, bem como, nas boas práticas no trato com a coisa pública.

Conjugando-se os dois instrumentos estudados, apurou-se que um elemento do *compliance* quando aplicado na administração pública enseja o fortalecimento da publicidade institucional, uma vez que existe uma ampliação da transparência e de ações de órgãos de controle e aperfeiçoamento interno, o que resulta na melhoria em termos de governança institucional que reflete no melhor funcionamento da máquina pública.

Na resposta à indagação proposta no início, ponto alto do trabalho, já que, com a implementação de um programa de *compliance* se almeja a prevenção e diminuição da corrupção, primordialmente na incessante busca por melhoria na eficiência da prestação de serviços, e melhor e efetivo controle dos gastos públicos, chegou-se à conclusão de que, normatizar o *compliance* e estabilizar um programa de integridade será a razão de ser de todo o sistema.

A propósito do tema corrupção, e, como ele tem um vínculo muito forte com o *compliance*, aliás, a razão de ser do *compliance* é o combate à corrupção, delineou-se uma espécie de conceito de corrupção, e, isso, mostrou-se no texto como sendo um comportamento desviado de deveres inerentes à função pública, tendo em vista interesses privados, que poder-

se-ia dizer relativo a interesses pessoais, de grupos, notadamente de natureza pecuniária ou de *status*, violando as regras formalmente previstas no trato da coisa pública.

No ponto foi sancionada a Lei 12.846/2013 (lei anticorrupção), tendo como objetivo sanar a lacuna existente no sistema jurídico nacional sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticam atos ilícitos em detrimento da Administração Pública nacional e estrangeira, sobretudo de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.

Arrematou-se o trabalho com a introdução do programa de integridade traçado legalmente pela lei 2391/2020, para o município de Rio Branco/AC, atitude esta, louvável, justamente, por se tratar de iniciativa de postura ética adotada por poucos municípios brasileiros.

No Brasil, são poucos os municípios que implantaram lei específica acerca do *compliance*, muito menos ainda são os que criaram algum modelo de governança calcada nos programas de integridade, revelando-se Rio Branco, no Estado do Acre, como um destes municípios que recentemente sancionou uma lei neste sentido (lei 2.391/2020), conforme anexo.

Especificamente, no caso de Rio Branco-Acre, os efeitos da lei já podem ser minimamente sentidos, na medida em que os gestores já se preocupam com a instalação das estruturas necessárias para a implantação definitiva do programa de integridade e de *compliance* na esfera municipal.

Diante dos resultados previstos para ser alcançados com a implementação do programa de integridade aplicado aos municípios ou mesmo, do setor público de uma forma ampla, enxerga-se necessária a realização de uma reforma ampla nas estruturas administrativas dos órgãos estatais, eis que, conforme foi levantado, não há praticamente nada realizado no sentido de acolher um programa de boa governança e muito menos de *compliance*. Neste sentido Rio Branco/AC, figura como uma exceção no Estado.

Em relação aos objetivos fixados, a dissertação logrou constatar a grande importância do aprimoramento da gestão pública, através da capacitação dos agentes públicos no que se refere ao domínio das boas práticas de governança pública, que culmina com a implantação do programa de integridade e de *compliance*.

No âmbito dos objetivos específicos, na investigação proposta buscou-se resgatar a historicidade do processo ensejador da governança e do *compliance*, tendo como fulcro os diplomas legais, que delimitam os procedimentos adequados ensejadores da implantação do referido programa na esfera pública e em particular no município de Rio Branco – Acre.

Outro ponto observado foi que a experiência internacional tem impactado positivamente a gestação da legislação brasileira acerca dos institutos estudados, sobressaindo-se a experiência americana que há décadas, a partir do caso *Waltergate*, passou a legislar sobre as boas práticas de governança no serviço público.

A dissertação logrou ainda, descrever em seu contexto, os conceitos de governança e *compliance*, estabelecendo as principais características que devem permear um programa de integridade.

Aponta-se por derradeiro que as dificuldades para a consecução da presente pesquisa ocorreram por conta da relativa novidade apresentada pelo tema, do pouco material produzido doutrinariamente no cenário nacional e, em específico, da falta de implantação de programas de governança pública e de integridade no Estado do Acre, bem como no município de Rio Branco/AC, o que somente veio a ocorrer em 30 de dezembro de 2020.

Por fim, consideramos pela relevância do tema e por se tratar de matéria pouco discutida na literatura, como mencionado, relevante analisar o tema no âmbito de doutorado, visando gerar novos frutos acerca da temática.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, J. **Cultural Trauma and Collective Identity. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.** 2004, cita Arthur Neal.

ASSI, Marcos. **Gestão de *compliance* e seus desafios.** São Paulo: Saint Paul, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

AZEVEDO, S., ANASTASIA, F., **Governança, “*accountability*” e responsividade.** Revista de Economia política. Vol. 22, nº 1 (85), janeiro/março, 2002.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BANCO MUNDIAL. World Development Report 2017: **governance and the law.** Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em 23/01/2021.

BASTOS, Aurélio Wander. **Teoria e Sociologia do Direito.** 6º ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2017.

BEHN, Robert, D., **O novo paradigma da gestão pública e a busca *accountability* democrática,** *Revista do Serviço Público*, Ano 49, nº 4, outubro-dezembro, 1998. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/524>. Acessado em 20/01/2021.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otávio. **Manual de *Compliance*:** Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: fragmento de um dicionário político.** 21º ed., Rio de Janeiro/São Paulo: paz e terra, 2018.

BRASIL, LEI Nº 9.613, DE 3 DE MARÇO DE 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 23/01/2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm. Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial

da União, Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 25 nov. 2020.

BRASIL. DECRETO-LEI 284 de 28 de Outubro de 1936, Cap. II, art. 10, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-949/1284.htm#:~:text=LEI%20No%20284%2C%20DE%2028%20DE%20OUTUBRO%20DE%201936.&text=Reajusta%20os%20quadros%20e%20os,Uni%C3%A3o%20e%20estabelecimento%20diversas%20providencias.&text=Art.,para%20os%20funcionarios%20civis%20federais. Acesso em: 28 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.303/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). Reforma do estado e da administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRIGAGÃO, Clóvis e RODRIGUES, Gilberto. **Globalização a Olho Nu. O mundo conectado**. São Paulo: Ed. Moderna, 1998.

CAPANO, G. Government continue to do its job. **A comparative study of governance shifts in the higher education sector. Public Administration**, Medford, v. 89, n. 4, dec. 2011.

CARDOSO, Adalberto. **A Brazilian utopia: Vargas and the construction of the welfare state in a structurally unequal society**. Dados, Rio de Janeiro, v. 5, Selected Edition, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma do Estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e da administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

COLARES, Wilde. **Ética e Compliance nas empresas de outsourcing**. Monografia (Pósgraduação Lato Sensu em Direito – LLM). Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2014.

Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade. 2017**. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em 25 nov. 2020.

CORREIA, Maurício da Silva. **Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados – Análise da trajetória de Pernambuco**. – São Paulo, 2011.

COSTA, F. L. Brasil: **200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reforma**. In: Revista de Administração Pública, v.2, n.5, 2008.

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, organizações e métodos: estudo integrado das novas tecnologias**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DINIZ, Eli. **“Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995.

DWORKIM, Ronald, **O império do Direito**. Trad. Jeferson Luiz Camargo, 3ª Ed. São Paulo. Editora Martins Fontes, 2014.

EVANS, P. **Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state**. Sociological Forum, v. 4, n. 4. 1989.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: a excelência na prática**. São Paulo: Compliance Total, 2014.

GOMES, R. C.; MARTINS, H. F. **Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, jul. 2013.

Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**. São Paulo, SP: IBGC, 2009. 73 p. Disponível em: Acesso em: 25 nov. 2020.

International Federation of Accountants – PSC/IFAC. Study 13. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. 2001. Disponível em: Acesso em: 25 nov. 2020.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Glossário de arranjos de sistemas produtivos e inovativos locais: uma nova estratégia de ação para o Sebrae**. [S.l.]: Rede de Pesquisa em Sistemas Inovativos Locais - RedeSist, 2005;

LOPES, L. S. Luis Simões Lopes II (depoimento, 1990). Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.

LUCHIONE, Carlo; CARNEIRO, Cláudio. **Compliance como instrumento de prevenção e combate à corrupção**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

MAGALHÃES, Marionilde. **A lógica da suspeição: sobre os aparelhos repressivos no Brasil**. Rev. bras. Hist. vol. 17 n. 34 São Paulo 1997.

MALLO, Gilma R. **Estudo das pratica de governança eletrônicas: instrumento de controladoria para a toma de decisões na gestão dos estados brasileiros.** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2009.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil.** São Paulo: Saint Paul Editora, 2008.

MPOG/CGU. Instrução normativa conjunta MPOG/CGU n° 01, 2016. **Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.** Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acessado em 12 de dezembro de 2020.

NASCIMENTO, Juliana Oliveira. **Compliance público: o caminho para a integridade na Administração Pública.** 2016. Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/compliance-p%C3%BAblico-o-caminho-para-integridade-na-lec>. Acesso em 28 de novembro de 2020.

NETO, Giuseppe Giamundo; DOURADO, Guilherme Afonso; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **Compliance na Administração Pública.** In: CARVALHO, André Castro;

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política.** São Paulo: Ed. Senac, 2001.

NOVICKIS, Karlis M. **Compliance Cube k (m, n).** São Paulo: Insper, 2018.

PLETI, Ricardo Padovini; DE FREITAS, Paulo César. **A pessoa jurídica de direito privado como titular de direitos fundamentais e a obrigatoriedade de implementação dos sistemas de "compliance" pelo ordenamento jurídico brasileiro.** XXIV Encontro Nacional do CONPEDI – UFS DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio. Disponível em: Acesso: 10 nov. 2016.

PORTO, Ederson Gerin. **Compliance e governança corporativa: uma abordagem prática e objetiva.** *Lawboratory*, 2020.

POSNER A., Richard, **How judges think.** [S.l]: Harvard Universidade Press, 2008.

RIBEIRO, Marcia CARLA; DINIZ, Patrícia. **Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas.** *Revista de Informação Legislativa*, v. 52, n. 205, p. 88, jan. /mar. 2015.

RIOS, Rodrigo; ANTONIETTO, Caio. **Prevenção e minimização de riscos na gestão da atividade empresarial.** *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v.23, n. 114, p.346, maio/jun. 2015.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. **O. Governance without government: order and change in world politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios Constitucionais**. Segunda Tiragem (com acréscimos). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

SANABIO, Marcos Tarune; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcos Vinícius. **Administração Pública Contemporânea: Política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

SANABIO, Tanure, SANTOS, Gilmar José dos, DAVID, Marcus Vinicius. **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. Organizadores: Marcos. Juiz de Fora. Editora UFJF: 2003, com texto integral disponível no seguinte endereço eletrônico https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-s%c3%adntese-Oliveira-2013.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2020.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **“Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte”**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro v.43. p. 347-369, mar./abr. 2009.

THE UNITED NATIONS. **2015 world public sector report: responsive and accountable public governance**. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>.

TOMAS E VICIUS FILHO, Eduardo. **A Função Social da Empresa**. Revista dos Tribunais, São Paulo, n 92, abr. 2003

VI Congresso de Estudantes de Pós-Graduação em Comunicação. Considerações sobre o caso Mensalão no contexto da teoria social do EPM. Trabalho apresentado no GT6 - Discurso e Poder. UERJ, Rio de Janeiro, outubro de 2013.

York: Oxford University Press, 2000. p. 54-90. RHODES, R. A. W. **The new governance: governing without government**. *Political Studies*, Cambridge, n. XLIV, 1996.

ANEXOS

ANEXO 1: INTEGRA DA LEI 2.391 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO GABINETE DA PREFEITA

LEI Nº 2.391 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2020

“Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Municipal e dá outras providências”.

A PREFEITA DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO-ACRE faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública municipal em todos os órgãos e entidades dos poderes Executivo e Legislativo no âmbito do Município de Rio Branco – Acre.

§ 1º O estabelecimento do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública expressa o comprometimento do Município de Rio Branco com o combate à corrupção em todas as formas e contextos, bem como com a integridade, a transparência pública e o controle social.

§ 2º O Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública será concebido e implementado de acordo com o perfil específico de cada órgão ou entidade pública municipal, e as medidas de proteção nele estabelecidas devem ser analisadas e implantadas de acordo com os riscos específicos de cada órgão ou entidade.

Art. 2º São objetivos do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública:

- I – adotar princípios éticos e normas de conduta, e certificar seu cumprimento;
- II – estabelecer um conjunto de medidas de forma conexas, visando prevenir possíveis desvios na entrega à população dos resultados esperados dos órgãos e entidades da Administração Pública;
- III – fomentar a cultura de controle interno da administração, na busca contínua por sua conformidade;
- IV – criar e aprimorar a estrutura de governança pública, riscos e controles da Administração Pública municipal;
- V – fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão pública;
- VI – estimular o comportamento íntegro e probo dos servidores públicos municipais;
- VII – proporcionar condições e ferramentas voltadas à capacitação dos agentes públicos no exercício do cargo, função ou emprego;
- VIII – estabelecer mecanismos de comunicação, monitoramento, controle e auditoria; e
- IX – assegurar que sejam atendidos, pelas diversas áreas da organização, os requerimentos e as solicitações de órgãos reguladores de controle.

Art. 3º Para efeitos desta Lei entende-se como:

- I – programa de Integridade e *Compliance*: O conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção, detecção e correção de práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;
- II – risco de integridade: A vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;

III – Plano de Integridade: O documento que contém um conjunto organizado de medidas que devem ser efetivadas, em um período determinado de tempo, com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir as ocorrências de quebra de integridade;

IV – fatores de risco: Os motivos e as circunstâncias que podem incentivar, causar e/ou permitir condutas que afrontem a integridade da conduta;

V – formulário de registro de riscos: O documento que descreve a relação de riscos de integridade identificados e mapeados, fatores de risco, níveis de impacto e probabilidade, bem como eventuais medidas de controle interno existentes.

Art. 4º No desempenho das atividades e procedimentos relacionados ao Programa de Integridade e *Compliance*, todos os servidores, agentes e funcionários da entidade devem engajar-se, disseminar e demonstrar, nas mínimas atitudes diárias, que estão efetivamente alinhados com os princípios e valores do Programa.

Parágrafo Único. Para o desenvolvimento e implantação do Programa de Integridade e *Compliance*, a instituição deverá favorecer um clima organizacional favorável à governança pública, com interfaces bem definidas e servidores interessados em cumprir seus deveres, com o efetivo apoio da alta direção e com qualidades alinhadas à ética, à moral, ao respeito às leis e à integridade pública.

Art. 5º São etapas e fases principais de implementação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública, integrantes do Plano de Integridade, dentre outras:

I – identificação dos riscos;

II – definição dos requisitos, como medidas de mitigação dos riscos identificados;

III – matriz de responsabilidade e estruturação do Plano de Integridade;

IV – desenho e implementação dos processos e procedimentos de controle interno;

V – geração de evidências e elaboração do Código de Ética e Conduta;

VI – comunicação e treinamento;

VII – canal de denúncias;

VIII – auditoria e monitoramento; e

IX – ajustes e retestes.

Parágrafo Único. Todas as etapas e fases de implementação do Programa de Integridade e *Compliance* devem trabalhar de forma conexa e coordenada, a fim de garantir uma atuação inteligente e harmônica.

Art. 6º É facultado ao órgão e/ou entidade, a depender da complexidade de atribuições e do tamanho da organização, a designação de uma instância executiva responsável pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas de integridade a serem implementadas no cumprimento das diretrizes do Programa de Integridade e *Compliance*.

Art. 7º A fase de identificação dos riscos se caracteriza pela ocasião em que o órgão ou entidade analisa, identifica e avalia todos os riscos aos quais a organização está vulnerável.

§ 1º Entende-se por riscos os fatores que possibilitam a ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos do órgão ou entidade.

§ 2º Os riscos caracterizam-se como vulnerabilidades organizacionais que podem favorecer ou facilitar situações de desvios de conduta ou quebra de integridade.

Art. 8º Para a definição dos requisitos e medidas, a instituição deve observar por base as principais leis, decretos, portarias, resoluções e demais atos normativos que descrevem as competências institucionais, o regimento interno, o organograma, bem como o planejamento estratégico da instituição.

Art. 9º Para cada risco identificado e registrado na fase de identificação de riscos devem ser identificadas e analisadas as medidas preventivas e mitigadoras do risco, com a anterior identificação de sua possibilidade de ocorrência e a gravidade das consequências para a instituição, caso o risco venha a ocorrer.

Parágrafo Único. A definição dos requisitos deve pautar o equilíbrio, de forma a diminuir a intensidade dos riscos e, ao mesmo tempo, não criar obstáculos às funções e atividades dos órgãos e entidades, sempre privilegiando a celeridade administrativa.

Art. 10. A matriz de responsabilidade visa garantir o conhecimento suficiente das responsabilidades de cada servidor, empregado, funcionário e agente da organização, bem como de cada unidade ou departamento da entidade ou órgão da Administração Pública municipal, respeitando os riscos existentes com base no organograma da instituição.

Art. 11. O Plano de Integridade é o documento oficial do órgão ou entidade que contempla os principais riscos de integridade da organização, as medidas e preceitos de tratamento dos riscos identificados e a forma de implementação em monitoramento do Programa de Integridade e *Compliance*.

Art. 12. São partes integrantes do Plano de Integridade de uma organização, dentre outras:

I – objetivos;

II – caracterização geral do órgão ou entidade;

III – identificação e classificação dos riscos;

IV – monitoramento, atualização e avaliação do Plano; e

V – instâncias de governança.

Art. 13. O Plano de Integridade, após apresentado e aprovado pelo órgão ou entidade, deve ser divulgado em página eletrônica interna e permitido o registro de comentários e sugestões, que podem ser utilizados para posterior monitoramento e aprimoramento do Plano.

Art. 14. A partir da concepção do Plano de Integridade e da definição dos requisitos, o órgão ou entidade poderão conceber controles internos a serem adaptados ou criados, bem como definir possíveis prazos de cumprimento dos controles.

Art. 15. O objetivo da implementação dos controles e procedimentos de controle interno é evitar riscos identificado para a instituição e/ou para o servidor público.

Parágrafo Único. Todo e qualquer procedimento de controle e de boas práticas devem ser documentados pela instituição.

Art. 16. A geração de evidências tem por missão examinar os procedimentos do ponto de vista sistêmico, de forma a verificar os impactos que cada procedimento implementado pode causar nos demais processos, de modo a não permitir a ocorrência de conflitos ou redundâncias.

Parágrafo Único. A geração de evidências tem por escopo analisar eventual possibilidade de simplificação do processo de controle interno, mantendo a qualidade e efetividade do procedimento.

Art. 17. O Código de Ética e Conduta da organização tem por objetivo explicitar os temas mais relevantes, tais como:

I – atendimento à legislação;

II – registro de padrões de ética e demais diretrizes direcionadas à probidade;

III – cuidado com a imagem da instituição;

IV – conflitos de interesse;

V – esclarecimento, de forma precisa, a respeito de como deve ser desenvolvida a prestação do serviço público, de modo a mitigar a ocorrência de possíveis quebras de integridade;

VI – relação com parceiros, fornecedores, contratados, etc;

VII – segurança da informação e propriedade intelectual;

VIII – conformidade nos processos e nas informações; e

IX – demais assuntos específicos e relevantes, como proteção ambiental, saúde e segurança do trabalho, confidencialidade, respeito, honestidade, integridade, combate a práticas ilícitas, à lavagem de dinheiro, a fraudes, subornos, desvios, bem como proibição de retaliação, assédio sexual e moral, discriminação, dentre outros.

Art. 18. O estabelecimento do Código de Ética e Conduta impõe imparcialidade, justiça, ausência de preconceitos e ambiguidades. Para tanto, deve ser utilizada linguagem apropriada

e aplicável a todas as pessoas, sem distinção ou discriminação, e refletir os princípios, a cultura e os valores da organização, de modo claro e inequívoco.

Parágrafo Único. O Código de Ética e Conduta deve esclarecer as consequências legais para os casos de violações do Código, de maneira clara e objetiva, de modo que todos os servidores possam conhecer previamente as regras, comprometendo-se a cumpri-las.

Art. 19. As ações de comunicação e treinamento do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública abarcam todas as iniciativas para levar aos agentes públicos informações sobre a correta prestação do serviço público, de forma clara e direta.

Art. 20. São objetivos da comunicação:

- I – assegurar que todas as pessoas conheçam, entendam e assumam os valores da organização;
- II – garantir que os servidores guiem suas ações pelos mais elevados padrões éticos;
- III – informar a organização sobre fatos mais relevantes;
- IV – comunicar as regras e expectativas de organização a todo público interno e externo com relação à integridade;
- V – promover o comportamento ético e íntegro em todas as ações da organização;
- VI – fortalecer o papel de cada colaborador na consolidação da imagem da organização como instituição íntegra;
- VII – buscar o comprometimento e o apoio de todos os agentes com o Programa de Integridade e *Compliance*; e
- VIII – explicar o que a entidade ou órgão espera de seus parceiros.

Parágrafo Único. Os objetivos relacionados podem ser utilizados de maneira isolada ou agrupados; porém, precisam estar totalmente alinhados com os próprios objetivos do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública.

Art. 21. Compete ao órgão ou entidade municipal o dever de utilizar os recursos e esforços necessários para promover ações de comunicação e treinamento visando mitigar seus riscos prioritários.

Art. 22. Todos os treinamentos desenvolvidos deverão ser registrados e documentados com lista de presença e poderão influenciar na avaliação anual de desempenho dos servidores, bem como possibilitar a geração de evidências de que a instituição está se engajando na busca da integridade.

Art. 23. A obrigatoriedade de o estabelecimento possuir um canal de denúncias da instituição, medida indispensável à garantia da manutenção da integridade pública, tem como objetivo a criação de um meio pelo qual todos os servidores e cidadãos possam denunciar desvios cometidos por pessoas da organização, inclusive da alta direção.

Art. 24. Todas as informações provenientes do canal de denúncias devem ser documentadas e tratadas com profissionalismo e seriedade, garantindo-se a confidencialidade e proibindo-se qualquer tipo de retaliação e/ou discriminação ao denunciante.

Art. 25. As atividades decorrentes das denúncias apresentadas envolvem a instauração e o acompanhamento de investigações preliminares, sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Art. 26. A auditoria e o monitoramento devem ser empregados para verificar e, posteriormente, comprovar a eficácia da implantação dos novos processos e procedimentos de controle interno.

Art. 27. Os ajustes e retestes compreendem um modelo inteligente, previamente estabelecido e arquitetado para medir o desempenho do Programa de Integridade e *Compliance*, que tem por objetivo analisar os resultados e permitir as adequações necessárias à promoção da melhoria contínua como principal propulsora do Programa.

Art. 28. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de até 90 (noventa) dias.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor após decorridos doze meses de sua publicação oficial.

Rio Branco – Acre, 30 de dezembro de 2020, 132º da República,

118º do Tratado de Petrópolis, 59º do Estado do Acre e 137º do Município de Rio Branco.

Socorro Neri
Prefeita de Rio Branco