

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO

SUSANA GERCWOLF

***COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: INSTRUMENTO
DE GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E SUSTENTABILIDADE**

São Paulo

2019

SUSANA GERCWOLF

**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: INSTRUMENTO
DE GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E SUSTENTABILIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Profa. Dra. Irene Patrícia Nohara

São Paulo

2019

G365c Gercwolf, Susana.
Compliance na Administração Pública Federal: instrumento de governança, gestão de riscos e sustentabilidade./ Susana Gercwolf
100 f.; 30 cm

Dissertação (Mestrado Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

Orientadora: Irene Patrícia Nohara.

Bibliografia: f. 93 -100.

1. Compliance. 2. Administração Pública. 3. Governança 4. Gestão de riscos. 5. Sustentabilidade. I. Nohara, Irene Patrícia. *orientadora*.
II. Título.

CDDir 341.3

Bibliotecária Responsável: Jaqueline Bay Inacio Duarte– CRB 8/9509

SUSANA GERCWOLF

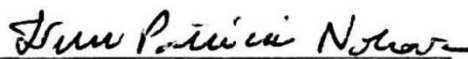
**COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: INSTRUMENTO
DE GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E SUSTENTABILIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.


Orientadora: Profa. Dra. Irene Patrícia Nohara

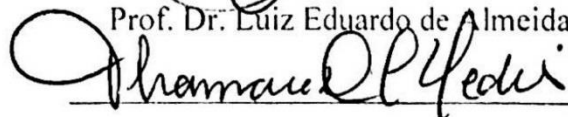
Aprovada em 27/08/2019

BANCA EXAMINADORA



Prof.^ª. Dr.^ª. Irene Patrícia Nohara


Prof. Dr. Luiz Eduardo de Almeida



Prof.^ª. Dr.^ª. Thamara Duarte Cunha Medeiros

O presente trabalho foi realizado com apoio da Bolsa de Estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

Aos meus pais, por tudo.

AGRADECIMENTOS

À professora Irene Patrícia Nohara, exemplo de rigor científico e que tanto me inspira, por me conduzir às reflexões necessárias sempre de maneira tão atenciosa e gentil. Obrigada por acreditar em mim.

Aos professores Luiz Eduardo de Almeida e Thamara Duarte Cunha Medeiros, pela disponibilidade de contribuir para este trabalho e pelas valiosas orientações durante a banca de qualificação, ajustando os rumos desta pesquisa.

À professora Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, pelos valorosos ensinamentos durante a graduação na Universidade do Estado do Amazonas, e pelo encorajamento para que eu adentrasse na vida acadêmica.

Aos professores e amigos do Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico do Mackenzie, em especial Patricie Barricelli, Cibelle Mortari, Daniel Scheiblich, Hugo Amoroso, Arthur Ambrogi, Ancilla Caetano, Maykel Ponçoni e Eric Dib, que tanto contribuíram com as discussões acadêmicas, além de tornar tudo mais leve.

À minha querida amiga Giovana Treiger Grupenmacher, pelas angústias e alegrias compartilhadas desde o primeiro dia da minha vinda para São Paulo.

Ao querido Otavio Venturini, pela amizade e pela generosidade com que me ajudou através de indicações bibliográficas, além das inestimáveis discussões sobre o tema.

Aos meus queridos amigos da PP/UEA, por moldarem minhas percepções de mundo desde a graduação até os dias atuais. Me sinto muito grata pela amizade de cada um de vocês.

À minha família, pela paciência e pelo incentivo de sempre.

Aos meus pais, meus maiores exemplos, pelo apoio incondicional e por sempre me incentivarem a perseguir meus sonhos.

Muito obrigada.

“Brasil: esse estranho país de corruptos sem corruptores”. Luis Fernando Veríssimo

RESUMO

A presente pesquisa dedicou-se a investigar a utilização do *compliance* na Administração Pública federal e seus principais fundamentos, com foco nos pilares da governança, gestão de riscos e sustentabilidade. Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida mediante o método hipotético-dedutivo, na medida em que se baseou tanto em marcos teóricos consolidados nacionais e estrangeiros, como também na legislação vigente. A dissertação problematiza os desafios que a utilização efetiva do *compliance* enfrenta na ambiência pública, tendo em vista as dificuldades de articulação multi-institucional no controle, dada a assimetria informacional existente. Por fim, procura alinhar o desafio de impulsionamento do *compliance* público com as potencialidades de uso do *blockchain* no controle e busca contribuir para a reflexão do tema com a formulação de sugestões propositivas voltadas ao incremento da fiscalização da conformidade no setor público.

Palavras-chave: *Compliance*. Administração Pública. Governança. Gestão de riscos. Sustentabilidade.

ABSTRACT

This research investigates the use of compliance in the Brazilian Public Administration and its pillars of governance, risk management and sustainability. In order to do so, the research is supported by domestic and foreign bibliographical references, as well as the current legislation. The dissertation problematizes the challenges that the effective use of compliance faces in the public environment, considering the difficulties of multi-institutional articulation involving control, given the existing asymmetric information. Ultimately, the research seeks to align the challenge of boosting public compliance with the potential use of blockchain in control and aims to contribute towards the reflection of the theme with the formulation of propositional suggestions aiming to improve the monitoring of public sector compliance.

Keywords: Compliance. Public Administration. Governance. Risk management. Sustainability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CICC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CGU	Controladoria-Geral da União
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DLT	<i>Distributed Ledger Technology</i>
ENA	Exposição de Normas de Auditoria
ESC	Empresas Simples de Crédito
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
KPIs	<i>Key Performance Indicators</i>
KRIs	<i>Key Risk Indicators</i>
KSI	<i>Keyless Signature Infrastructure</i>
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTCGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SOX	<i>Sarbanes-Oxley Act</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNCAC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
USSGM	<i>U. S. Sentencing Guidelines Manual</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. O COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	16
1.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E CONTROLE.....	16
1.2 SURGIMENTO, INTENSIFICAÇÃO, RELEVÂNCIA E APLICAÇÃO DO <i>COMPLIANCE</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
1.3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE <i>COMPLIANCE</i>	41
2. FUNDAMENTOS DO COMPLIANCE PÚBLICO.....	48
2.1 BOA GOVERNANÇA E SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES.....	50
2.2 SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS E EFETIVIDADE NA ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL.....	61
2.3 SUSTENTABILIDADE: PILAR ESTRATÉGICO DE UMA POLÍTICA INSTITUCIONAL RESPONSÁVEL.....	66
3. PRINCIPAIS DESAFIOS DE COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO.....	71
3.1 O ENTRAVE DA CORRUPÇÃO AO DESENVOLVIMENTO.....	72
3.2 MULTI-INSTITUCIONALIDADE E ASSIMETRIA INFORMACIONAL.....	77
3.3 <i>BLOCKCHAIN</i> E O POTENCIAL IMPACTO NAS ESTRUTURAS PÚBLICAS DO PAÍS.....	80
CONCLUSÕES.....	89
REFERÊNCIAS.....	93

INTRODUÇÃO

Governança, gestão de riscos e sustentabilidade constituem atualmente alguns dos pilares fundamentais para o bom funcionamento das instituições. A inserção do país numa ordem econômica que possui enquanto uma de suas premissas a responsabilidade, sobretudo no tocante a sua produção e ao seu crescimento, passa a ser cada vez mais objeto de discussão, onde a busca por imprimir maior eficiência à máquina estatal, aliada à equalização de mazelas sociais e à promoção do desenvolvimento sustentável constituem algumas das prioridades na agenda governamental nacional.

Por outro lado, vários são os óbices que impedem o alcance a esses fins almejados pelo Estado. Muitos deles decorrem de alguns lugares comuns, notadamente da fragilidade do planejamento, aliada à ausência de integração entre o controle judicial e o controle interno – eis que muitas vezes resta evidenciada a falha de diálogo entre as múltiplas instâncias.

Além disso, ambas as questões perpassam, direta ou indiretamente, em maior ou menor medida, pelo enfrentamento da corrupção, que por sua vez mostra-se enquanto o estado da arte no tocante ao entendimento do país. Isto porque a corrupção avilta direitos sociais, econômicos, culturais, e, em última análise, estanca o desenvolvimento, o que põe em voga a necessidade de adoção de instrumentos capazes de prevenir ou, ao menos, de mitigar a ocorrência de condutas corruptas e fraudulentas no âmbito das instituições.

Nesse contexto de crise¹, onde se mostra cada vez mais crescente a tônica de esquemas de corrupção, sobretudo nos últimos anos², adveio a promulgação de diversos marcos normativos. Dentre eles destacam-se a Lei Anticorrupção Empresarial³ e seu

¹ Sobre o conceito de crise e seus desdobramentos jurídicos, nos valemos dos ensinamentos de Silvio Luiz de Almeida: “Para o Direito, de modo a resolver contradições, coloca-se a necessidade absorção do conflito - e não em necessariamente resolvê-los -, conferindo certa medida de segurança jurídica. Nesse sentido, entende-se por crise a impossibilidade de absorver os problemas na medida em que eles ocorrem, ainda que juridicamente possa haver alguma ferramenta regulatória que possa fazê-lo. Assim, a institucionalidade jurídica tem o papel de absorção de insegurança através da decidibilidade dos conflitos.”. Aula de Teoria Geral do Direito ministrada na Universidade Presbiteriana Mackenzie em 16/04/2019.

² Neste ponto, cumpre mencionar alguns dos principais escândalos que adquiriram maior repercussão no país, a exemplo do caso “Mensalão” e da Operação Lava Jato, que ilustram casos envolvendo práticas consistentes em distorções entre o relacionamento nos âmbitos público e privado, ou seja, com o desvio e má utilização de verba pública, além da concessão de vantagens indevidas.

³ BRASIL. *Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm.

Decreto⁴, que passam a dispor acerca da responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, dentre outras providências, destacando-se a menção aos programas de integridade bem como de requisitos de aferição acerca de sua efetividade; e a Lei das Estatais⁵, que dispõe expressamente acerca da necessidade de observância a regras de governança corporativa, transparência, práticas de gestão de riscos e controle interno.

Feitas essas considerações iniciais, a presente pesquisa partiu da seguinte indagação: qual o melhor caminho a ser percorrido pela Administração Pública Federal brasileira de modo a aprimorar a implementação de programas de *compliance*?

Considerando que no país a preocupação com o desenvolvimento de programas de *compliance* no setor público iniciou-se há cerca de um triênio, a presente pesquisa possui como objetivo analisar o potencial de abrangência do *compliance* enquanto instrumento apto a prevenir e/ou minimizar os efeitos danosos oriundos da corrupção no âmbito da Administração Pública Federal direta, destacando a imperiosidade de atuação da Administração estar fundamentada na boa governança, pautada por um sistema de gestão de riscos e estando aliada, ainda, ao pilar da sustentabilidade – esta última aqui entendida enquanto substrato imprescindível para o desenvolvimento responsável do sistema capitalista na contemporaneidade, na medida em que assegura a perenidade das instituições.

Parte-se da premissa de que a corrupção passa por cima dos valores democráticos e enfraquece o Estado de Direito, na medida em que estanca o crescimento econômico e avilta direitos sociais, pois há o desvio de recursos públicos que seriam direcionados a áreas como educação, saúde e infraestrutura, por exemplo⁶.

Nesse contexto, o *compliance* se mostra enquanto um mecanismo capaz de mitigar consideravelmente os efeitos danosos da corrupção bem como de aprimorar a gestão pública, desde que aplicado nas instituições de maneira efetiva, ou seja, (i) enquanto parte fundamental da estrutura de uma instituição, de modo que para “estar em *compliance*” é imprescindível, antes de mais nada, que seja parte constituinte da cultura organizacional

⁴ BRASIL. *Decreto n. 8420, de 18 de março de 2015*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm.

⁵ BRASIL. *Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm.

⁶ CRIMINAL DIVISION OF THE U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND THE ENFORCEMENT DIVISION OF THE U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. FCPA – Resource guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act. Disponível em: <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf>.

da instituição, em todos seus níveis hierárquicos; (ii) que esteja estruturado e entendido fundamentalmente a partir de um sistema de gestão de riscos, bem como pautado pela boa governança e pela sustentabilidade; e (iii) seja constantemente avaliado, levando-se em consideração as particularidades de cada instituição, de tal modo que sejam feitos ajustes quando necessários, bem como sejam realizadas auditorias internas, treinamentos frequentes com os colaboradores, para que haja uma internalização de valores no corpo institucional.

Para tanto, a pesquisa foi conduzida a partir do método hipotético-dedutivo, uma vez que o aporte teórico, normativo e principiológico atinentes a seara do controle interno da Administração Pública foram estudados com base em levantamento bibliográfico e documental, de caráter qualitativo.

O presente estudo estruturou-se, assim, em três partes, que seguem esta introdução, e, ao final, foram tecidas algumas considerações finais decorrentes do processo investigativo.

Inicialmente, no primeiro capítulo, é feita uma abordagem mais abrangente acerca do controle interno no setor público brasileiro, ressaltando-se sua relevância nos contextos político, econômico e social atuais, para em seguida discorrer de maneira mais específica acerca do surgimento, da intensificação e da relevância do *compliance* no país. Posteriormente, o capítulo ilustra a experiência internacional - mormente a alemã e a espanhola -, de modo a tratar de alguns aspectos envolvendo semelhanças e diferenças em termos da aplicabilidade do *compliance* nesses países e a traçar um paralelo com o Brasil.

O capítulo seguinte apresenta os fundamentos de *compliance*, a saber: a boa governança, a gestão de riscos e a sustentabilidade, contextualizando-os e pormenorizando suas respectivas minúcias.

Por fim, no terceiro e último capítulo são apresentadas alguns dos maiores desafios em termos de implementação do *compliance* de modo efetivo, destacando o óbice representado pela corrupção. Na sequência, são elencadas algumas das principais discussões vigentes envolvendo outras problemáticas e desafios que se colocam de maneira mais internalizada no âmbito institucional, como por exemplo a assimetria de informações decorrente do conflito de interesses, apontando algumas possíveis maneiras de contornar esses impasses, tal como o uso de tecnologias disruptivas – mormente do *blockchain* – aliadas ao *compliance*.

Pretende-se demonstrar que, não obstante vários sejam os percalços encontrados, a implementação do *compliance* se mostra imperiosa e necessária na seara pública. Entretanto, o mero estabelecimento de um programa de *compliance* numa instituição, por si só, não é suficiente, sendo necessária a implantação de um sistema de gestão de riscos efetivo e a disseminação de uma verdadeira cultura de integridade, o que atualmente já vem sendo observado por muitas empresas na seara privada e que há de ser adotado também pela Administração.

No mais, vislumbra-se que, se por um lado, restaram evidenciados nos últimos anos diversos escândalos no país envolvendo corrupção tanto em instituições privadas quanto nas públicas, por outro, esses acontecimentos ampliaram o debate acerca da corrupção, dos impactos dela decorrentes e, conseqüentemente, de seus mecanismos de controle e prevenção, o que sinaliza algo positivo em meio a esse cenário caótico.

Com efeito, é em meio a crises que o ser humano tende a explorar com maior altivez seus potenciais criativos e a expandir seu senso crítico, o que o permite romper com premissas que se encontravam até então cristalizadas, e, assim, abrem-se caminhos que possibilitam o encontro de soluções inovadoras.

Dessa forma, a presente pesquisa busca contribuir com o estudo acerca do sistema de integridade na Administração Pública, mormente do *compliance*, mediante análise de sua estruturação e implementação, bem como indicando os principais óbices encontrados e apontando possíveis formas de superá-los, no intuito de avançar no campo da boa-governança e da integridade, rumo ao desenvolvimento nacional sustentável pautado na promoção da dignidade da pessoa humana.

1. O COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Antes de tratar do *compliance* público, cumpre estabelecer o panorama histórico em que se sucedeu a evolução do controle no âmbito da Administração Pública brasileira. Isso implica, num primeiro momento, em conhecer as relações de poder que vigoram na sociedade num dado contexto histórico, bem como conhecer as características que permeiam as bases culturais responsáveis por moldar essa sociedade.

Compreendido o contexto fático atinente à estrutura da máquina pública brasileira e suas respectivas características e limitações, é que se pode, portanto, pensar em alternativas capazes de melhorar o seu funcionamento, sendo certo que este necessita de constantes ajustes e adaptações tendo em vista a dinâmica de alterações sócio-políticas que se sucedem com o passar do tempo.

Assim sendo, considerando que a presente pesquisa trata do *compliance* aplicado ao setor público brasileiro, cumpre de início traçar algumas ponderações acerca das principais nuances atinentes às reformas administrativas experimentadas pela Administração Pública, relacionando-as ao momento histórico vivenciado no país, de modo a contextualizar posteriormente, de maneira mais pormenorizada, a evolução do controle na Administração – enfatizando o controle interno –, até chegar no que hoje chamamos de *compliance*.

1.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E CONTROLE

A primeira reforma experimentada no país se deu na década de 1930, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945). Em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que resultou de um mandamento expresso na Constituição de 1937 e que consistiu, em suma, numa tentativa de aprofundar a reforma administrativa mediante a organização, a padronização e a racionalização do serviço público.

Nesse sentido, Olavo Brasil Lima Junior destaca que a recém implementada administração pública durante o Estado Novo serviu como forma de controle político, nos planos nacional e estadual, onde cada Estado passou a dispor de um Departamento

Administrativo – que consistia em um órgão colegiado e com composição técnica, subordinado ao Ministério da Justiça, porém com seu diretor nomeado pelo presidente da República. Referido órgão possuía poderes excepcionais pois funcionava como câmara de revisão das decisões do próprio interventor no estado, igualmente nomeado pelo presidente: pelo voto de 2/3 de seus membros podia bloquear as decisões do interventor, remetendo-se, assim, a decisão final para a esfera federal⁷.

No intuito de sanar incongruências no terreno político-administrativo, incumbia ao Departamento Administrativo, dentre outras atribuições, integrar os diversos setores da administração pública e aperfeiçoar o quadro de pessoal mediante a adoção de um sistema de mérito, diminuindo, assim, a ocupação de cargos públicos baseada em interesses privados espúrios.

Conforme se vê, o viés burocrático já é identificado nesse momento⁸. Muitos dos elementos característicos da burocracia⁹ tal qual explorada e descrita previamente por Max Weber já se fazem presentes na atuação do DASP, tais como a hierarquia, o sistema de mérito, a impessoalidade, a profissionalização dos funcionários, a separação entre o público e o privado, o estabelecimento de normas e regulamentos, a comunicação formal (escrita) e a padronização de procedimentos.

Evidencia-se que o viés racional das ações implementadas por esse governo visava, portanto, equalizar vícios herdados do passado colonial brasileiro, notadamente marcado por práticas patrimonialistas e clientelistas, eis que as relações de poder estavam umbilicalmente alicerçadas entre o Estado e as oligarquias locais¹⁰. Não havia, dessa forma, distinção entre o patrimônio público e privado e tampouco havia impessoalidade,

⁷ LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do serviço público, Brasília, n. 2, ano 49, abr./jun. 1998.

⁸ Embora o modelo burocrático surja nesse período no Brasil, em reação a práticas patrimonialistas na Administração e visando imprimir racionalidade à atuação estatal, sua origem data de épocas mais remotas – antiga Mesopotâmia, China, Índia e Egito –, onde a burocracia consistia em forma de dominação estatal.

⁹ Neste ponto, cumpre fazer um adendo: a burocracia é um instituto muitas vezes utilizado de maneira equivocada pelo senso comum, sendo erroneamente associada a algo negativo, como sinônimo de ineficiência e má vontade. A bem da verdade, a burocracia, tal qual desenvolvida por Max Weber (1864-1920), serve justamente para combater certas vicissitudes na gestão pública, tais como o patrimonialismo, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Em apertada síntese, a burocracia busca especializar o trabalho, além de conferir organização e transparência à administração. Para aprofundamento acerca do tema, ver: WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1978; e WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press, 1947.

¹⁰ Para uma compreensão pormenorizada acerca do panorama sociocultural e político brasileiro da contemporaneidade, algumas obras clássicas que apresentam diagnósticos e revelam importantes interpretações, mediante análise de práticas e características atinentes ao passado colonial do país: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega, 1975; e FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

sendo os cargos ocupados na Administração para satisfazer os interesses pessoais do governante.

Não obstante, esse modelo não foi capaz de vencer tais práticas da Administração, mormente em razão do caráter político autoritário que o envolvia e do imediatismo com que se pretendia obter resultados, além das próprias disfunções da burocracia, como por exemplo o apego excessivo a regulamentos (formalismo exacerbado), a resistência a mudanças, a despersonalização dos relacionamentos entre os funcionários, o processo decisório baseado na categorização, dentre outras¹¹.

Cumprе ressaltar que ao longo desse período, marcado pelas consequências inculidas pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, fortaleceu-se a tendência de centralização na administração, e, após 1937, o Estado passou a assumir também caráter intervencionista. Ademais, a criação de autarquias e empresas públicas criaram as bases para um Estado desenvolvimentista que se apresentaria posteriormente.

Nesse contexto, Idalberto Chiavenato aduz que ainda que a implantação da administração pública visasse atender à racionalização das atividades da União e a intervenção econômica fosse uma resposta pós-crise de 1929, a evolução do regime que rapidamente mostrou-se autoritário apoiou-se na centralização política e econômica bem como na autonomia de cunho burocrático visando o fortalecimento do próprio regime. Não obstante, o autor ressalta que referida autonomia burocrática não estava respaldada numa impecável eficiência pautada na racionalidade, tal qual dispõe o paradigma weberiano clássico em se tratando das organizações¹².

Ainda assim, houve consideráveis avanços em termos de conquistas sociais, tais como a edição de leis trabalhistas que previam a regulação do trabalho de mulheres e menores, a concessão de férias e disposições acerca do limite da duração da jornada de trabalho. Importante mencionar ainda o estabelecimento do voto secreto e a conquista do direito de voto pelas mulheres. Além disso, a máquina pública administrativa registrou melhora na qualidade dos seus servidores e houve certa padronização e racionalização do serviço público.

Foi também durante essa reforma que foram editadas as primeiras normas que estabeleceram a Administração Pública no Brasil, como por exemplo a Lei n. 184/36 – que dispunha acerca da estruturação da área de pessoal, estabelecendo normas básicas

¹¹ CHIAVENATO, Idalberto. *História da administração: entendendo a administração e sua poderosa influência no mundo moderno*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 158-161.

¹² Idem.

acerca da classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil –, o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis, de 1939, que em 1952 foi substituído por um novo Estatuto, e o decreto-lei n. 2.416/40, que dispunha acerca de normas orçamentárias.

Durante as décadas de 1940 e 1950, o pano de fundo internacional encontrava-se marcado por uma profunda crise humanitária, de proporções nunca antes vislumbradas, decorrentes da Segunda Guerra Mundial. O Brasil, por sua vez, experimentava um impasse histórico durante esse período: a inadequação e o esgotamento do aparelho estatal em razão do Plano de Metas, o maciço projeto de industrialização e modernização do Estado, executado pelo presidente à época, Juscelino Kubitschek, que governou durante 1956 e 1961.

Apesar do notório progresso econômico alcançado por esse projeto intervencionista que adotou o planejamento enquanto vetor do desenvolvimento nacional, embasado nas ideias de Celso Furtado, nos anos seguintes o país mergulhou num período de profunda instabilidade.

A segunda reforma administrativa foi implementada após o golpe militar de 1964, e teve como marco normativo a edição da lei básica de reforma administrativa, o Decreto-Lei n. 200/67 – norma que ainda é referência atualmente em termos organização administrativa, além de conter disposições acerca de normas cogentes de Direito Financeiro e de estabelecer princípios que balizam a atuação da Administração Pública Federal.

Buscou-se com essa reforma expandir a intervenção estatal na vida socioeconômica e descentralizar a Administração indireta, apesar de no âmbito político ter sido adotado o viés centralizador¹³.

Embora o modelo de gestão burocrático não tenha sido capaz de romper com os vícios patrimonialistas e clientelistas, e, por conseguinte, não tenha se esgotado no Brasil, Irene Nohara¹⁴ aponta que houve um certo salto qualitativo obtido com essa reforma, sobretudo em termos de substituição do nepotismo e do clientelismo, mediante a adoção de mecanismos de controle e do estabelecimento de regime de pessoal.

¹³ Pertinente aqui a indagação feita por Nohara (2012, p. 44): “Por que os militares adotaram um projeto de descentralização administrativa se eram essencialmente centralizadores?”, ao que aponta como possíveis justificativas: (i) a criação de entes de direito privado possibilitaria o alcance de rapidez e eficiência com a especialização; ou, ainda, (ii) objetivava-se, em verdade, expandir a burocracia a fim de gerar nomeações, e não a descentralização das atividades estatais.

¹⁴ NOHARA, Irene. Reforma administrativa e burocracia. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 36-37.

No entanto, ainda que tenham sido positivadas algumas normas específicas, havia uma lacuna muito grande em termos de regramentos que conferissem uma efetiva previsibilidade à atuação administrativa. Além disso, apesar de os procedimentos terem sido racionalizados, em alguma medida, e de ter havido certa profissionalização do funcionalismo público, sobretudo mediante a atuação do DASP, a herança patrimonialista persistia em função da cultura organizacional não ter cambiado.

Salutar que nesse ínterim, é promulgada a Constituição Federal de 1988, o que representa um marco histórico na medida em que se dá durante a transição entre o período ditatorial e a democracia que se reestabelece no país.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil passa a ser regida pelos fundamentos da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pelo pluralismo político, o que representa um grande avanço, uma vez que rompe com o autoritarismo de outrora.

Finda a ditadura, o cenário era de grave instabilidade política e social. E é nessa transição entre um período ditatorial e a vindoura democracia que se inicia na década de 1990 a terceira reforma, intitulada reforma da gestão pública ou gerencial.

Executada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que existiu entre 1995 e 1998, a reforma gerencial teve início com a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que também objetivava combater as formas de captura do Estado, através da aposta no fortalecimento do aparelho estatal e na modernização¹⁵ das práticas administrativas, visando torná-las mais eficientes.

Bresser-Pereira aponta que três dimensões basearam a reforma gerencial, a saber: (i) 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; (ii) 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

¹⁵ Referida modernização não implica, no entanto, na desburocratização. Há de se levar em consideração o legado positivo do modelo anterior, embora não tenha sido esgotado no Brasil. Frise-se, ainda, que não se deve confundir burocracia com burocratismo – este último sim, deve ser combatido, através da incorporação de elementos democráticos, como transparência, comunicação e principalmente a concepção de cidadão enquanto protagonista da transformação social.

regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, característicos do modelo burocrático vigente anteriormente); e (iii) 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 anterior¹⁶.

Cumprido considerar que o cenário brasileiro, à época, era de muitas privatizações e a reforma previa maior liberdade de ação da perspectiva da figura do gestor. Ocorre que, conforme ensina Irene Nohara, afastar as amarras da lei nem sempre se mostra como algo positivo, na medida que isso retira do Estado uma parcela considerável da sua capacidade de controle¹⁷.

Além disso, a autora evidencia uma outra problemática do modelo gerencial, referente à construção do termo cidadão-cliente, na medida em que equipara-se o *status* de cidadania ao de consumo, o que por sua vez diminui sua força imagética e a própria construção da cidadania. Importante levar em consideração ainda que essa construção se dá no contexto da pós-modernidade, cujos desdobramentos se traduzem numa sociedade de consumo, individualista, imediatista e hedonista.

Não obstante, há de se destacar os avanços produzidos com a reforma, sendo um deles o envio da emenda da Administração Pública ao Congresso Nacional, posteriormente intitulada Emenda Constitucional n. 19/98, responsável por inserir o princípio da eficiência ao *caput* do artigo n. 37, da Constituição Federal de 1988, que passa a ser um dos vetores de atuação da Administração Pública.

Ponderando acerca dos dois modelos, verifica-se que há aspectos positivos e negativos em ambos, não sendo possível afirmar a superioridade de um em detrimento do outro.

Com efeito, há de se reconhecer que muitos dos elementos da burocracia weberiana elucidam aspectos que auxiliam sobremaneira a atuação administrativa e se coadunam com o disposto no texto constitucional. Ora, o provimento de cargos públicos mediante a realização de concursos públicos, a organização hierárquica pautada na meritocracia, a impessoalidade, a distinção entre a esfera pública e privada, são elementos extremamente necessários para uma administração íntegra e alinhada a uma política de boa governança.

¹⁶ 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.

¹⁷ NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

No que concerne à reforma gerencial, cumpre considerar que ela nasceu da busca por maior eficiência e menores custos. Nesse contexto, evidencia-se que, a ideia de controle adquire um caráter mais proeminente em razão das mudanças ocorridas durante esse período, mormente em se tratando da relação de parcerias entre os setores público e privado.

Ademais, a nova ordem constitucional e democrática que surge com a Constituição Federal de 1988 eleva as garantias fundamentais, as liberdades civis e os direitos humanos a um outro patamar, o que põe em voga a necessidade de efetivação desses valores, princípios e direitos que embasam o Estado. E, para tanto, cumpre protegê-los contra eventuais abusos por parte daqueles que exercem o poder.

De fato, um Estado comprometido a assegurar o bem-estar da sua população e interessado em promover o seu desenvolvimento de modo sustentável, além de primar pela efetivação de suas normas, possui o controle de suas ações como poder-dever inarredável.

Por derradeiro, todos esses acontecimentos somados, sobretudo com o advento da Reforma do Estado, acarretaram em significativas alterações no Direito Administrativo, o que, por conseguinte, repercutiu sobremaneira na concepção de controle. Este passa a assumir uma feição umbilicalmente ligada à busca por resultados, tendo em vista o modelo gerencial que passa a vigorar na Administração, e que ganhou mais força após a inserção da eficiência, no art. 37 da Constituição Federal, enquanto princípio constitucional norteador da atividade administrativa, com a Emenda Constitucional nº 19/98.

Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁸, o controle da Administração Pública pode ser definido enquanto o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo - havendo ainda a possibilidade de controle de seus próprios atos ser exercido por ela mesma (autotutela) -, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. A autotutela, inclusive, encontra previsão nas súmulas 346 e 473 do STF¹⁹.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 909.

¹⁹ Súmula 346, STF: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Súmula 473, STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A possibilidade de fiscalização da Administração Pública sobre si mesma traduz-se, portanto, na possibilidade de revisão de seus próprios atos e atividades, vinculados aos seus órgãos e entidades, seja na esfera federal, estadual ou municipal, uma vez que todos possuem aparelhamento administrativo próprio.

Nesta perspectiva, ao emanar regras de controle, a Administração Pública promove a lisura e a transparência de sua atuação, mitiga a prática de atos antiéticos e corruptos e preserva, assim, o patrimônio público. Assevere-se que o controle da Administração deve ser norteado pela busca da eficiência ao longo de toda sua atuação, de modo a salvaguardar o seu fim maior, qual seja, o interesse público.

Além dos princípios da eficiência e da finalidade pública, o controle também visa salvaguardar a atuação da Administração em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, motivação, e, em algumas circunstâncias, também abarca o controle de mérito, que se relaciona aos aspectos discricionários da atuação administrativa²⁰.

Ademais, o controle pode ser dividido em espécies, que, segundo a doutrina majoritária, se classificam quanto: (i) ao órgão que o exerce: administrativo, legislativo ou judicial; (ii) ao momento em que é realizado: prévio, concomitante ou posterior; e (iii) quanto ao órgão que o exerce: interno ou externo.

Neste último ponto, o controle decorre de órgão que integre ou não a própria estrutura do órgão controlado. Logo, é externo o exercício do controle por um dos Poderes sobre um outro, ou ainda quando o controle é exercido pela Administração Direta sobre a Indireta, ou, ainda, quando a própria sociedade o exerce; e é interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes²¹.

Já o controle interno subdivide-se em contábil e administrativo²², sendo este último o que será aqui explorado, posto que a lógica de *compliance* insere-se em seu contexto, na medida em que é realizado no interior dos órgãos e entidades, mediante a fiscalização de seus próprios atos e agentes.

Vislumbra-se que o controle administrativo compreende o plano de organização, os sistemas, métodos e procedimentos pela direção, com a finalidade de contribuir para a

²⁰ Ibidem.

²¹ Idem.

²² Exposição de Normas de Auditoria n. 29 (ENA 29).

eficiência e eficácia operacional e, também, para a obediência a diretrizes, políticas, normas e instruções da administração²³.

Note-se que embora não conste em um capítulo específico no texto constitucional, o controle exercido por intermédio da atuação administrativa obedece a uma série de diretrizes que visam assegurar o interesse público, norteadas pelo princípio da eficiência, conforme antes referido, motivo pelo qual reitera-se sua relevância.

De fato, o controle interno figura enquanto função inerente à atividade administrativa. Isto porque baliza a atuação dos órgãos no âmbito de suas respectivas competências, em respeito aos limites da legalidade e aos princípios que regem a boa administração, permitindo que seja feita a prevenção, quando possível, e, quando não, promovendo a reparação dos danos ao erário.

Nessa linha, a doutrina aponta ainda várias outras finalidades acerca do controle interno. Odete Medauar²⁴ aduz que esse controle permite verificar se a Administração cumpriu suas atribuições conforme os meios jurídicos, técnicos e humanos de que dispõe, e afirma ser, portanto, um controle de legalidade, pois permite verificar se a Administração respeitou as disposições imperativas ou proibitivas no desempenho de suas funções.

A autora explicita ainda que o controle interno de legalidade constitui instrumento indispensável à aplicação de políticas gerais uniformes e de decisões coerentes, além de ser mecanismo de aproximação entre os indivíduos e a Administração.

Nesse contexto, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro e Mirela Miró Ziliotto²⁵ fazem uma distinção entre gestão e controle, que não se confundem: este consiste em interferências na gestão, quando necessárias, no intuito de avaliá-la com vistas ao cumprimento de metas, e, portanto, de conferir eficiência à atuação administrativa.

Assim, merecem ser mencionados os artigos 70 e 74 da Constituição Federal²⁶, que dispõem expressamente que o sistema de controle interno deve ser mantido, de

²³ Idem.

²⁴ MEDAUAR, Odete. Controles internos da administração pública. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 84, n. 84/85, p. 39- 55, jan. 1990. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67131>.

²⁵ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. pp. 64-65.

²⁶ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

maneira integrada, pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com as finalidades, dentre outras, de gerir da maneira mais eficaz e eficiente o patrimônio e os dispêndios dos órgãos e entidades da Administração Federal, além de comprovar a legalidade dos gastos e avaliar resultados.

No intuito de que tais finalidades sejam asseguradas, faz-se necessário que o ambiente seja propício para a instituição de um controle interno eficiente. Alguns dos elementos que devem estar presentes ao longo dessa atuação constituem: (i) princípios éticos em harmonia com a postura dos membros da organização; (ii) comprometimento desses membros com a obtenção de resultados e com o cumprimento das metas estabelecidas, que poderá ser aferido mediante avaliações de desempenho; (iii) adequada estrutura organizacional; (iv) a introjeção de uma verdadeira cultura organizacional na instituição; (v) engajamento de todos os funcionários e colaboradores, seja qual for a posição hierárquica, com a adoção de uma postura íntegra; (vi) estabelecimento de políticas e práticas adequadas, com o respectivo treinamento de pessoal e posterior fiscalização acerca do cumprimento das políticas e práticas organizacionais.

Ademais, conforme aduz Rodrigo Pironti Aguirre de Castro:

O sistema de controle interno deve, pois, considerar todo o conjunto em que foi emanado o ato. Apenas dessa forma poderá atestar seu alcance e, por conseguinte, determinar (...) se foi ou não eficiente.

Para além disso, a atividade da Administração pública não pode ser controlada ou avaliada em razão, apenas, de seus resultados, pois, em determinados momentos, a análise de cada etapa do desenvolvimento da ação administrativa demonstrará a melhor satisfação do interesse público pretendido.

Não se está, com esses argumentos, a excluir a apreciação do controle de legalidade, ao contrário, o controle de legalidade e os critérios que o envolvem devem ser permanentemente avaliados. Isto é próprio de uma administração ainda hierarquizada.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Porém, privilegiar a eficiência e o controle de resultados é privilegiar o próprio sistema constitucional, uma vez que são enaltecidos os princípios do artigo 37 e do artigo 74, inciso II, da Constituição da República.²⁷

Por derradeiro, evidencia-se que o controle interno exercido de maneira eficiente, ou seja, respeitando a adequação entre meios e fins, ainda que primando pela maximização de resultados – adstrita à legalidade –, permite salvaguardar a atuação administrativa de modo a atingir a finalidade pública a qual se destina.

A partir desse panorama inicial, vislumbra-se que o sistema de controle, através dos seus mecanismos e procedimentos, assegura que a Administração cumpra suas metas previamente estipuladas, e consiste, portanto, em uma das mais importantes etapas ao longo do processo de fiscalização.

Nesse sentido, o ato de controlar possibilita a interferência na gestão, no sentido de fazer correções quando necessárias, com vistas a imprimir eficiência à máquina estatal na medida em que antecipa a previsão de ocorrência de condutas inadequadas no âmbito organizacional, o que se mostra enquanto importante ferramenta do sistema de gestão de riscos²⁸, conforme será demonstrado mais à frente.

Na sequência, uma vez finalizados os esforços teóricos atinentes à contextualização e evolução da função do controle interno na Administração Pública, passa-se a adentrar na esfera do *compliance*, que constitui o cerne do presente trabalho.

1.2 SURGIMENTO, INTENSIFICAÇÃO, RELEVÂNCIA E APLICAÇÃO DO COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O *compliance* surge em meados da década de 1960, diante da necessidade de regulamentação e de controle que se colocam, tendo em vista diversos escândalos que se aprofundaram à época. Assim, no intuito de coibir a corrupção comercial nacional e internacional, gerir riscos, evitar a ocorrência de suborno de agentes públicos, bem como

²⁷ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 71, out./dez. 2007.

²⁸ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 64-65.

de fraudes contábeis e financeiras no âmbito das atividades empresariais, surgem os primeiros marcos normativos internacionais, sobretudo nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Inicialmente, o movimento de *compliance* irrompe a partir de orientações providas pela *Securities and Exchange Commission* (SEC)²⁹, no sentido de instituir a figura do *compliance officer*, que seria o responsável por garantir o cumprimento dos controles internos e de supervisionar atividades suspeitas.

Em 1974, é criado o Comitê da Basiléia para Supervisão Bancária, que possuía como escopo a sistematização de suas atividades com base em diretrizes e procedimentos visando assegurar boas práticas financeiras.

Pouco tempo depois, em 1977, há a promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), primeira norma internacional sobre o tema, que sobreveio em razão do “Caso Watergate”, ocorrido poucos anos antes nos Estados Unidos. Tal escândalo assinalou o início de uma grave crise política no país, em função das práticas de corrupção e espionagem ocorridas durante a campanha de reeleição do então presidente, Richard Nixon.

O FCPA, em síntese, foi pensado no intuito de combater o costume de concorrência desleal existente à época, que consistia na conquista de mercados internacionais mediante a corrupção de autoridades públicas estrangeiras, mormente de agentes e partidos políticos.

Não obstante, o tema alcançou maior abrangência quando sobreveio, em 1987, o U. S. Sentencing Guidelines Manual (USSGM), uma vez que o *compliance* passou a ser aplicável a qualquer delito de natureza federal – desde que não seja um delito considerado contravenção, ou seja, faz-se necessário que haja relevância penal.

Outro marco regulatório importante que assinala o surgimento do *compliance* foi a promulgação da *Sarbanes-Oxley Act* (SOx), em 2002, que surgiu no intuito de conferir maior confiabilidade e transparência a investidores e acionistas, mediante o assentamento da responsabilidade corporativa das empresas. Isto porque, à época, ocorreram vários escândalos decorrentes de fraudes envolvendo demonstrações contábeis e financeiras que tinham por objetivo beneficiar a alta administração de grandes corporações americanas, tais como Worlcom, Enron e Xerox.

²⁹ A SEC é o órgão americano equivalente à CVM (Comissão de Valores Mobiliários) no Brasil.

Outras regulamentações internacionais que também surgiram e reforçaram a relevância do *compliance* foram a *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), a *Dodd-Frank Act*, a *UK Bribery Act* (UKBA) e os protocolos de *compliance* da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), que viabilizaram a comunicação e prestação de contas das empresas.

Evidencia-se, dessa forma, que o *compliance* surge e adquire relevância, no plano internacional, num contexto de práticas concorrenciais desleais e de condutas fraudulentas no âmbito de grandes empresas, resultando em escândalos que adquiriram proporções globais, afetando sobremaneira os *stakeholders*.

Ademais, convém mencionar ainda que seguindo essa corrente de enfrentamento à corrupção – temática que afeta a comunidade internacional de maneira geral, uma vez que os impactos decorrentes da corrupção muitas vezes são sentidos para além dos limites fronteiriços dos países em que tais condutas são praticadas –, diversos organismos internacionais também se posicionaram a respeito.

A título de exemplificação, pode-se mencionar a (i) Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), da Organização dos Estados Americanos (OEA), a (ii) Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a (iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).

Com efeito, visando adequar-se a essa mudança de paradigma, as instituições de modo geral viram-se obrigadas a realizar diversas mudanças mediante reestruturações estratégicas, a fim de construir uma imagem sólida e, assim, transmitir maior credibilidade perante seus clientes.

Igualmente no Brasil, o movimento de *compliance* – embora tenha surgido na década de 1990, sobretudo nos setores bancários e farmacêuticos – adquire relevância em face a ampla projeção de uma série de escândalos de larga escala envolvendo as conjunturas dos setores públicos e privados e que colocam em voga a necessidade de enfrentamento à corrupção e de gerir riscos no âmbito organizacional, de modo a evitar que se materializem. Não se pode olvidar, ainda, que tal relevância guarda relação, sobretudo, diante da alteração concernente à responsabilidade penal evidenciada no país nos últimos anos.

Nesse contexto, surgem diversas iniciativas normativas, como por exemplo a Lei n. 12.529/2011, a chamada lei de defesa da concorrência – anteriormente o assunto era

tratado pela Lei n. 8.884/1994 –; a Lei n. 12.683/2012, responsável por alterar a Lei n. 9.613/1998 (Lei de “lavagem” de capitais); além das já mencionadas Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e seu Decreto de n. 8.420/2015; e a Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais).

Não é demais lembrar que a Lei Anticorrupção abarca tão somente a responsabilidade civil e/ou administrativa, além de não obrigar as pessoas jurídicas a possuírem um programa de *compliance*. No entanto, cumpre destacar que há certos setores regulados que estão obrigados, por força do disposto no artigo 9º da Lei n. 9.613/98³⁰, possuindo, desta feita, deveres de *compliance*.

³⁰ 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, 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*), 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;

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 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, 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, contadoria, 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)

No mais, em se tratando do plano de normas infralegais, merecem destaque a Instrução Normativa n. 01/2015, sancionada conjuntamente pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e ainda a Portaria n. 57/2019 da CGU, que alterou a Portaria n. 1.089/2018, responsável por regulamentar a implementação dos programas de integridade no Governo Federal.

Neste ponto, salutar que a repercussão envolvendo a Lei Anticorrupção já exorbitou a esfera federal. Atualmente, verifica-se sua ampla regulamentação em nível local. A título de exemplificação, especificamente no que tange à instauração e ao julgamento de Processo Administrativo de Responsabilização por parte de órgãos e entidades que sejam lesadas por atos ilícitos já vigora na maioria dos Estados e Capitais do país – em consonância com o disposto pelo artigo 8º da Lei n. 12.846/13³¹. Cumpre mencionar que até o momento, apenas os Estados do Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Piauí, Rondônia e Roraima não possuem regulamentação própria nesse sentido, enquanto no âmbito das Capitais possuem regulamentação Belo Horizonte, Campo Grande, Goiânia, João Pessoa, Porto Alegre, Porto Velho, Rio Branco, São Paulo e Vitória – o que corrobora para sinalizar um *enforcement* da Lei Anticorrupção também em nível local.

Resta evidenciada, assim, a relevância da discussão que se coloca ante a temática da corrupção.

Paralelamente a isso, o movimento de *compliance*, por possuir uma vertente eminentemente preventiva no tocante ao cometimento de ilícitos no âmbito organizacional, passa também a assumir relevância crescente na medida em que corrobora no enfrentamento à corrupção – ainda que não se subsuma tão somente a esse viés.

Com efeito, a implementação de programas de *compliance* na Administração Pública corrobora com a adoção de práticas que primam pela impessoalidade, integridade,

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 intermediem 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)

³¹ Consoante pesquisa intitulada “Análise da Lei Anticorrupção nos estados e capitais” realizada pela equipe de Anticorrupção & Compliance do Tauil & Chequer Advogados associado a Mayer Brown LLP, disponível em:

transparência e ética, o que demonstra seu caráter capaz de romper com práticas patrimonialistas que há tanto tempo vigoram na atuação pública.

Dessa forma, mostra-se mister a necessidade de compreensão acerca dos elementos, das implicações e dos impactos que envolvem o instituto do *compliance*.

De início, faz-se necessário repensar e refletir acerca da definição do termo com cautela, de modo que não se incorra no senso comum. Desse modo, pode-se chegar a algumas conclusões partindo inicialmente daquilo que não é *compliance*.

Nesse sentido, importante registrar primeiramente que *compliance* não é simplesmente sinônimo de adequação – ainda que, por óbvio, o estar em *compliance* implique na conformidade normativa. Isso porque, se sinônimo de legalidade fosse, não haveria razão de existir o instituto, na medida em que o cumprimento legal é um imperativo inquestionável e comum a todos os segmentos e atividades exercidas por indivíduos e organizações no país, sejam elas públicas ou privadas.

Ainda seguindo essa lógica, também não haveria razão de haver a separação entre o departamento jurídico e um departamento de *compliance* no âmbito corporativo, por exemplo. Afinal, ambos se debruçariam sobre o mesmo objeto – a legalidade. E, ainda, restaria a dúvida quanto ao que vigorava anteriormente ao surgimento do *compliance* nas instituições: afinal, a conformidade apenas teria sido adotada agora?³².

De fato, ao contrário do que muitas vezes se verifica atualmente em muitas das bibliografias existentes sobre o tema, a simplificação do termo à mera conformidade – eis que o termo decorre da expressão proveniente da língua inglesa *to comply*, ou seja, “estar em conformidade” –, não se mostra suficiente. Referido reducionismo em nada auxilia na compreensão do instituto, uma vez que o mero cumprimento de regramentos e códigos de conduta não corresponde a sua real proficuidade.

Ademais, ainda que o *compliance* por óbvio esteja atrelado ao cumprimento de normas, tal vinculação não está adstrita a um legalismo vazio, tendo em vista que pressupõe também um fator ético no agir administrativo³³.

Feitas essas ponderações, cumpre então conceituar o instituto.

³² Referida exemplificação foi extraída de palestra ministrada pelo Professor Dr. Giovani Saavedra, durante o II Seminário de Governança, *Compliance* e Cidadania, que ocorreu na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em 27 de março de 2019.

³³ 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, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 646.

Luiz Eduardo de Almeida averbera que o *compliance* público consubstancia-se para além da conformidade normativa, isto é, vai além do cumprimento a exigências constitucionais e legais e a condutas esperadas de cada categoria (códigos de conduta). Constitui ainda parte elementar desse conceito a integridade, e tal leitura depreende-se do próprio texto constitucional, a partir dos princípios que regem a Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, o autor ressalta que o *compliance* público, diferentemente do privado, constitui uma obrigação, na medida em que representa um dever, enquanto na seara privada cinge-se a uma decisão do principal, e representa custos decorrentes dos conflitos de agência³⁴.

Giovani Agostini Saavedra reforça a definição de *compliance* enquanto um sistema voltado à gestão de riscos, isto é: o meio através do qual busca-se evitar que a materialização dos riscos ocorra em nível acima do desejável³⁵.

Rodrigo de Pinho Bertocelli sintetiza que *compliance* consiste em um sistema materializado por um programa de *compliance* efetivo – não havendo efetividade, não há que se falar em programa, uma vez que se estaria a tratar de mera ficção jurídica³⁶.

Thomas Rotsch³⁷, de maneira mais abrangente, define o *criminal compliance* como:

o conjunto de medidas normativas, institucionais e técnicas de uma organização, que são dirigidas aos seus membros, sócios, ao Estado ou ao público em geral, para o fim de (i) por uma ótica preventiva, minimizar os riscos do cometimento de um delito econômico organizacional, através da organização ou através de membros da organização, em violação ao direito nacional ou estrangeiro ou, ainda, possibilitar o surgimento de suspeitas iniciais sobre os respectivos delitos, ou, (ii) por uma ótica repressiva, aumentar as chances de influenciar positivamente a imposição de uma sanção (penal em sentido amplo) em consenso com os órgãos de persecução penal e, assim, aumentar o valor da empresa.

Tomando por base tais considerações, adotaremos aqui a definição de *compliance* enquanto um sistema complexo que envolve, basicamente, três eixos: gestão de riscos, governança e sustentabilidade.

³⁴ ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance* público e *compliance* privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (Coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 132.

³⁵ Isto porque o risco sempre irá existir. Logo, deve-se torná-lo em alguma medida tolerável pela organização, de modo que não inviabilize o exercício de suas atividades caso não seja possível evitá-lo.

³⁶ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance*. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 41.

³⁷ ROTSCHE, Thomas. *Corrupção e criminal compliance*. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 18, n. 73, abril/junho 2019. p. 42.

Isso porque, ao estabelecer um sistema de *compliance* em uma organização, faz-se necessário que se estabeleça um cálculo, onde a norma irá servir como parâmetro para seu exercício racional visando a prevenção de um possível conflito³⁸, a fim de evitar a ocorrência de danos (gestão de riscos).

Neste ponto, saliente-se que não se mostra possível abarcar os riscos em sua completude, na medida em que tal gestão não tem a capacidade de prever todos os riscos e danos possíveis – não se trata, tampouco de um exercício de futurologia. Em realidade, o que se busca com o *compliance* a partir de sua vertente referente à gestão de riscos é tornar o risco tolerável, de maneira que não comprometa o exercício da atividade organizacional.

Para tanto, deve-se imprimir durante toda a atuação organizacional medidas que estejam alinhadas a ética, a transparência e a integridade, de maneira uniforme em todos os níveis hierárquicos (governança), onde os membros de cargos de liderança possuem o dever de guiar pelo exemplo, além de constantemente reforçar uma sólida cultura de integridade aos demais funcionários (*tone at the top*).

Ainda, deve-se levar em consideração quando dessa atuação, a preocupação social e responsável que deve integrar toda e qualquer instituição, de modo a assegurar sua perenidade (sustentabilidade)³⁹.

Assim, uma vez estabelecida a política de *compliance* em uma instituição, esclarecendo as responsabilidades a ela inerentes, bem como sua relevância e a necessidade de observância à lei e aos processos regulatórios, pode-se desenvolver uma lógica racional que irá munir a gestão pública de mecanismos aptos a antever eventuais situações e evitar, com isso, crises e situações indesejadas em geral.

Salienta-se mais uma vez que, embora não se mostra possível a previsão dos danos em sua inteireza, bem como também não seja possível eliminar todos os riscos, uma gestão de riscos eficaz permite que uma grande parcela de riscos seja prevista e evitada mediante a elaboração de escalas de probabilidade, juntamente com os consequentes impactos.

³⁸ Ensinaamentos extraídos da aula de Teoria Geral do Direito, ministrada pelo professor Silvio Luiz de Almeida na Universidade Presbiteriana Mackenzie em 16/04/2019.

³⁹ Salienta-se que a vertente adotada pelo Brasil é *stakeholders-oriented*, onde leva-se em consideração não apenas o aspecto econômico, mas também o aspecto social na tomada de decisões – não se está a pensar tão somente nos acionistas (*shareholders-oriented*) mas todos aqueles que em alguma medida serão impactados pela decisão tomada.

Tais medidas asseguram a instituição maior previsibilidade, segurança jurídica e, assim, imprime-se maior eficiência à Administração Pública, na medida em que aumenta sua margem de resultados, a rapidez na prestação de serviços e, ainda, eleva-se o grau de confiança na gestão.

Com efeito, em termos de prevenção, a necessidade de previsibilidade e contundência também mostram-se deveras importante na medida em que não sirvam para satisfazer ânsias punitivistas quando do arbitramento da sanção, uma vez que a satisfação do interesse público reside em evitar ou mitigar o dano à sociedade, havendo o conseqüente arbitramento da sanção aos infratores na justa medida, jamais em caráter arbitrário⁴⁰.

No tocante ao surgimento do *compliance* no país, a novidade consiste em sua aplicação na Administração Pública, uma vez que, conforme já mencionado, no setor privado já se fala em *compliance* desde a década de 1990 no Brasil.

De fato, apenas em maio de 2016 é que foi instituído o primeiro marco normativo de *compliance* direcionado à esfera pública, qual seja, a Instrução Normativa Conjunta n. 01, sancionada pela CGU juntamente com o MPOG. Referido normativo sugere aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que adotem medidas aptas a sistematizar práticas de gestão de riscos, governança e de controle interno, além de dispor expressamente sobre a adoção de *compliance*⁴¹. Frise-se que neste momento, trata-se ainda de uma recomendação, uma vez que tal Instrução não possui caráter vinculante.

Nesse contexto, importante mencionar que a Lei das Estatais, além de também fazer menção ao *compliance*, também dispõe expressamente acerca do dever de observância a regras de governança, bem como práticas de gestão de riscos e de controle interno⁴².

⁴⁰ Idem, p. 646.

⁴¹ Art. 6º - Além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos. Assim, comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e *compliance*, por exemplo, podem se constituir em instâncias de supervisão de controles internos.

⁴² Art. 6º - O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

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-

Na sequência, em novembro de 2017, foi publicado o Decreto n. 9.203⁴³, que dispõe acerca da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fazendo menção expressa ao dever de implementação de programas de integridade por seus órgãos e entidades.

Note-se que, conforme consta do Decreto, a instituição de programas de integridade, mais do que mera recomendação, passa a constituir um dever para a Administração Pública Federal, assumindo assim caráter vinculante.

Dessa forma, evidencia-se a atual tendência de que sejam futuramente estendidas aos demais entes da esfera pública que adotem o caminho do *compliance* enquanto instrumento apto a gerir riscos, uma vez que tal mecanismo agrega valor às instituições – na medida em que mitiga a ocorrência de máculas à imagem e à reputação de organizações –, e desse modo, preserva o interesse público.

Ademais, um outro fator que reforça a necessidade de aplicação do *compliance* no setor público diz respeito à consagração da previsibilidade na execução dos atos administrativos, reforçando o caráter preventivo e não mais reativo da atuação da Administração Pública⁴⁴.

Assim, a partir da exposição do seu panorama de surgimento no plano nacional, resta claro que mais do que mera adequação a normas e procedimentos, o estar em *compliance*, tanto no setor privado quanto no setor público, implica na adoção de uma genuína cultura de *compliance*, o que decorre da total mudança de postura no agir de todos os membros de uma organização, não importando seu nível hierárquico.

Com efeito, conforme os ensinamentos de Wagner Giovanini sobre o tema, o sucesso de um programa de *compliance* direciona-se diretamente a uma mudança comportamental que deve abranger todos os funcionários da empresa, sendo que tal responsabilidade incumbe ao corpo diretivo, onde a liderança ocupa posição de destaque

presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

⁴³ Art. 19 - Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

I - comprometimento e apoio da alta administração;

II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;

III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e

IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

⁴⁴ 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, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 648.

desde a introdução do programa. Assim, incumbe à Alta Direção disseminar a cultura de integridade aos demais funcionários e colaboradores da organização, guiando pelo exemplo⁴⁵.

Ademais, em se tratando da efetividade, o autor aponta que ela consiste, na prática, no ato de o funcionário agir em sintonia com o teor do treinamento, bem como aos princípios éticos e da integridade da organização⁴⁶.

Não obstante, registre-se que a existência de códigos de conduta e códigos de ética, por si só, também não importam na efetividade de um programa de *compliance*. De fato, legislar sobre aspectos comportamentais não garante que estes serão satisfeitos, e eis aí uma das grandes dificuldades para os gestores públicos: aferir e assegurar a efetividade desses instrumentos.

Atento a isso, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro⁴⁷ fundamenta que a efetividade de um programa de *compliance* depende de ao menos nove fases, a saber: (i) mapeamento e coleta de dados; (ii) análise de maturidade; (iii) elaboração de matriz de riscos; (iv) desenvolvimento e revisão de políticas e procedimentos; (v) canal de ouvidoria; (vi) contratos de gestão e termos de adesão; (vii) monitoramento e remediação; (viii) capacitação e treinamento; e dessa forma, (ix) manter um aprimoramento contínuo.

Necessária, também, a existência de canais de denúncias, em que reste preservada a identidade do denunciante, a fim de que não seja alvo de represálias. Além disso, a criação de órgão independente com o fito de apurar violações ao código de conduta também se mostra enquanto uma via efetiva, tal qual já ocorre com a Comissão de Ética do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (MTCGU). Tal qual se dá na iniciativa privada, com a figura do *compliance officer* enquanto encarregado por supervisionar os programas de *compliance*, também deve a Administração definir órgãos que se encarreguem de apurar eventuais violações internas⁴⁸.

Nesse aspecto, revela-se necessária também a implementação de um sistema de controle de resultados, que, por óbvio, guarde relação com as observâncias normativas

⁴⁵ GIOVANINI, Wagner. Programas de *compliance* e anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 56.

⁴⁶ Idem, p. 67.

⁴⁷ Ensinamentos obtidos da palestra "Desafios da Política de Integridade nas Empresas Públicas", ministrada na Escola de Contas do Tribunal de Contas do município de São Paulo, em 27 de março de 2018.

⁴⁸ 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, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 650.

exigidas – o que se mostra mais proveitoso à organização, em termos de alcance às suas metas e objetivos previamente definidos do que o apego excessivo a questões procedimentais⁴⁹.

Com efeito, a tarefa de aferir a efetividade de um programa de *compliance* não se mostra, no entanto, como algo simples. Eduardo Saad Diniz e Renato de Mello Jorge Silveira⁵⁰ aduzem acertadamente que tal aferição não consiste tão somente na verificação de critérios e procedimentos:

Muito se tem debatido, no cenário internacional, sobre o que de fato seria “efetividade” dos programas de *compliance*. Além dos estudos empíricos sobre a efetividade de programas de integridade bastante originais de Christine Parker, na Austrália, muitos outros “modelos” se dedicaram ao tema da efetividade. Andrew Weismann e David Newman, por exemplo, sugeriram noção mais simples para identificar com maior precisão o que poderia ser de fato um programa efetivo: a) intensiva verificação da supervisão no modelo *tone at the top*; b) auditoria interna para independência das avaliações; c) canal de comunicação com o Conselho de Administração, com a finalidade de atestar seu efetivo compromisso com a integridade; d) adequação aos riscos específicos da empresa; e) compromisso dos empregados; f) equipe de *compliance* preparada para viabilizar e dar utilidade – inclusive negocial – aos programas de integridade. O compromisso dos empregados na capacitação e superação das condições vulneráveis às infrações econômicas podem significar muito mais para a efetividade do programa do que uma normativa tão detalhada quanto o Decreto.

Registre-se que tal entendimento pode ser deslocado para a Administração, no sentido de que, ainda que os autores se debrucem sobre a realidade empresarial e, portanto, sobre a legislação que sobre ela recai, ao analisarmos a Instrução Normativa n. 01 da CGU/MPOG, verificamos igualmente a previsão de que “os controles internos da gestão, independente do porte da organização, deverão ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas” (art. 3º, § 1º), sendo que “os controles internos da gestão baseiam-se no gerenciamento de riscos e integram o processo de gestão” (art. 3º, §2º).

Depreende-se, portanto, que o *compliance* será efetivo na medida em que o gerenciamento de riscos o for. Isso implica, por conseguinte, que tal gerenciamento de riscos obedeça ao rol de princípios e satisfaça aos objetivos elencados.

⁴⁹ OLIVEIRA, Marcela Santos de; AVELAR, Mariana Magalhães; e ALVIM, Thiago. *Compliance e o terceiro setor*. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 695.

⁵⁰ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015.

Estes, por sua vez, constituem-se em uma extensa lista de princípios e objetivos a serem perseguidos, de tal sorte que a reflexão ilustrada acima merece certa atenção. Afinal, embora a necessidade de observância aos princípios e aos procedimentos seja inequívoca, o foco da gestão de riscos deve voltar-se a obtenção de resultados, mormente com a prevenção de infrações e ilícitos, com vistas a viabilizar a sustentabilidade da Administração Pública.

Assim, verifica-se que um programa de *compliance* costuma ser organizado em três fases, que se intercomunicam e se alternam ciclicamente, a saber: (i) o estabelecimento; (ii) a incorporação (à cultura organizacional) e (iii) a aplicação⁵¹.

Já em termos de abrangência, cumpre registrar que o *compliance* pode ser aplicado às atividades mais diversas de uma organização. Segundo Sérgio Salomão Shecaira e Pedro Luiz Bueno de Andrade⁵²:

Vai dos códigos de prevenção em matéria ambiental ou em defesa do consumidor a um arsenal de medidas preventivas de comportamentos delitivos referentes ao branqueamento de capitais, lavagem de dinheiro, atos de corrupção, marcos regulatórios do exercício de atividades laborais etc. Tais programas intraempresariais preveem exercícios permanentes de diligências para detectar condutas delitivas; promoção de instrumentos de cultura organizativa para incentivo de condutas éticas tendentes a cumprir compromissos com o direito; o controle na contratação de pessoal sem antecedentes éticos duvidosos (“fichas sujas”); a adoção de procedimentos padronizados propagados aos funcionários da empresa; a adoção de controles e auditorias permanentes; a punição de envolvidos com práticas aéticas; e a adoção de medidas preventivas de cometimento de novos delitos, quando um tenha sido eventualmente identificado. O arsenal de medidas, talvez ainda distantes de nossa cultura empresarial, tem, dentre outras providências, a adoção da figura dos *whistleblowers*, ou “denunciantes cívicos”, pessoas que são incentivadas a levar ao conhecimento interno atitudes que ofendam a ética empresarial estabelecidas nos programas de compliance.

Nesse contexto, Adán Nieto Martín⁵³ averbera que há uma sinergia entre o *compliance* público e privado, entre o Estado e o mundo corporativo, na medida em que

⁵¹ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance*. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 40.

⁵² SHECAIRA, Sérgio Salomão; ANDRADE, Pedro Luiz Bueno de. *Compliance e direito penal*. *Boletim IBCCrim*, ano 18, n. 222, p. 2, mai./2011.

⁵³ “Los programas de cumplimiento constituyen una extraña hibridación de público y privado, de Estado y mundo corporativo. Las normas que se plasman en las políticas de empresa (corrupción, competencia, reglamentos internos en el ámbito de mercado de valores) son doblemente normas mixtas en su contenido, público-privado, y en su génesis, estatal-supraestatal. Pensemos en los programas anticorrupción. Nadie discute que su origen son los tipos penales de cohecho, mas a esta normativa básica deben añadirse los estándares anticorrupción, el soft law, que han ido publicando diversas organizaciones internacionales, desde la OCDE, al Banco Mundial, pasando por ONGs como Transparencia Internacional.” NIETO

as normas que se aplicam às políticas empresariais possuem conteúdo misto (público e privado), como por exemplo os programas de *compliance* anticorrupção.

No que concerne especificamente ao setor público e ao papel do Direito Administrativo em atuar diante de situações envolvendo contratação de empresas, o autor sugere, com vistas a prevenir possíveis desvios, que as organizações sejam pressionadas a estabelecer mecanismos de controle interno eficazes e ressalta que a cooperação entre as esferas pública e privada deve ir além do campo normativo: no que tange ao *enforcement*, talvez consista no ponto fulcral para balizar e conferir efetividade a esse controle. Isso se dá em razão do poder coercitivo, que poderá traduzir-se em sanções administrativas ou ainda penais, e em sua repercussão no âmbito das organizações. O que se espera com isso é que a Alta Administração se veja motivada a estabelecer os mecanismos de controle necessários de modo a evitar possíveis responsabilizações futuras. Para tanto, urge que implementem e reforcem a cultura de integridade e os demais pilares de um programa de *compliance* que seja, de fato, efetivo⁵⁴.

De uma ou de outra sorte, é certo que a implementação do *compliance* nas instituições auxilia a orientar as ações de modo a atingir os objetivos definidos previamente, o que por sua vez possibilita a utilização de recursos de modo mais eficiente, na medida em que gastos e esforços são poupados.

Com efeito, passam a ser aplicadas soluções semelhantes a casos similares, e essa uniformidade e coerência que passa a reger os atos e decisões de uma organização com programas de *compliance* bem estruturados, colaboram, por sua vez, com a lisura e a transparência dos processos. Ademais, facilitam a adaptação de novos empregados a cultura organizacional, disponibilizam aos gestores mais tempo para repensar políticas e

MARTÍN, Adan. Introducción. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2013. p. 13.

⁵⁴ “Pero este tipo de cooperación público-privado no sólo se produce en la génesis de las normas, también en su enforcement. Lógicamente en los casos de corrupción al final del camino está el “palo” del derecho penal estatal. La imposición de sanciones penales o administrativas a las personas jurídicas es la forma de motivar a sus directivos a que establezcan mecanismos de debido control eficaces. Pero incluso desde el propio ordenamiento jurídico existen otras posibilidades de presión. Así el derecho administrativo puede exigir que las empresas que deseen contratar con la administración posean programas de cumplimiento en materia anticorrupción, como ocurre desde años en relación de riesgos laborales, o utilizar el sistema de “listas negras” y excluir de las licitaciones a aquellas que hayan sido condenadas por corrupción. También es eficaz la presión del derecho de sociedades. Los administradores que no impulsen la adopción de programas de cumplimiento son gestores negligentes, por lo que en caso de pérdidas para la empresa derivadas de la imposición de sanciones o la comisión de ilícitos pueden ser sometidos a acciones de responsabilidad social. Incluso el derecho del consumo, representa otra forma de coacción a una *compliance* eficaz.”. Idem, p. 14.

atuar em questões estratégicas, bem como auxiliam a aumentar e aperfeiçoar o conhecimento da organização por todos os seus atores⁵⁵.

No mais, nota-se que a tendência da atualidade em termos de efetividade no *compliance* consiste no foco da prevenção. Sem embargo, tendo em vista a impossibilidade de previsão de todas as situações, nem sempre a prevenção é possível de ser assegurada. Por vezes, o escopo do *compliance* será o de detecção e, posteriormente, de resposta aos desvios.

Especificamente no tocante a esta característica, ressalta Giovanni Saavedra⁵⁶ que, diferentemente do Direito Penal tradicional, que está habituado a trabalhar na análise *ex post* de crimes, ou seja, na análise de condutas comissivas ou omissivas que já violaram, de forma direta ou indireta, algum bem jurídico digno de tutela penal, o *criminal compliance* trata o mesmo fenômeno a partir de uma análise *ex ante*, ou seja, de uma análise dos controles internos e das medidas que podem prevenir a persecução penal da empresa ou instituição financeira, razão pela qual o *compliance* funda-se na diminuição ou prevenção de riscos.

Outra questão que se coloca diz respeito ao aporte financeiro necessário para a implementação de um programa de *compliance* efetivo.

Sobre este aspecto, cumpre mencionar que esses dispêndios devem ser vistos como investimento, na medida em que o processo de implementação, se realizado com racionalidade, irá agregar valor e proporcionar mudanças de ordem por vezes intangível no âmbito organizacional. Nesse sentido, aduz Wagner Giovanini:

Uma vez iniciado o programa de *compliance*, não há mais volta. Haverá um controle social, vindo de dentro da organização, cuja consequência impõe um autocontrole e assegura a aplicação prática dos princípios preconizados pelo programa.

Portanto, mais do que a proteção frente aos riscos existentes, os programas de *compliance* impulsionam as empresas a assumirem um papel central na mudança da cultura do país. Os seus princípios vão permeando a força de trabalho. Criam um orgulho natural nas pessoas, que os disseminam nos seus círculos privados, familiares, amigos, vizinhos e conhecidos. Outras instituições adotam a mesma referência e, paulatinamente, as lacunas para os desvios vão se fechando.⁵⁷

⁵⁵ GONÇALVES, José Antônio Pereira. *Alinhando processos, estrutura e compliance à gestão estratégica*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 64-65.

⁵⁶ SAAVEDRA, Giovanni. Reflexões iniciais sobre *criminal compliance*. Boletim IBCCrim, ano 18, n. 218, p. 11-12, jan./2011.

⁵⁷ Idem, p. 54-55.

Outrossim, a cultura de integridade não se trata apenas de mero conselho – hoje traduz-se em um dever para a Administração Pública Federal, consoante os dispositivos normativos supramencionados.

Evidencia-se, por todo o exposto, que a relevância do *compliance* é patente, de tal sorte que deve ser introjetada no âmbito tanto de organizações privadas como públicas. A tendência esperada é que o *compliance* seja observado também pelos demais entes federativos, de tal modo que permeie a Administração Pública como um todo, em todos os seus níveis hierárquicos.

1.3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE *COMPLIANCE*

Conforme visto, o *compliance* surgiu nos Estados Unidos e na Inglaterra há aproximadamente seis décadas, em um contexto de escândalos políticos, corrupção e fraudes que sobrevieram à época.

Não obstante, vislumbra-se atualmente a ampliação do debate internacional acerca do tema. Diferentemente do Brasil, há na experiência internacional maior robustez na doutrina e na legislação, razão pela qual os efeitos em termos de efetividade da aplicação do *compliance* já são sentidos há mais tempo.

De fato, aqui a discussão é bastante recente no meio acadêmico e não há também ampla jurisprudência acerca da matéria, o que é reflexo da imaturidade do instituto, que ainda carece de pesquisas envolvendo os efeitos da sua aplicabilidade nas organizações.

No mais, ainda que alguns Estados brasileiros já tenham demonstrado interesse e tomado iniciativas no campo normativo no sentido de prever a adoção de mecanismos de *compliance*, conforme será apresentado, há ainda um déficit legislativo no país, mormente no âmbito da Administração nos Estados e Municípios brasileiros.

Em vista disso, uma problemática que se apresenta com frequência diz respeito à importação de conceitos desenvolvidos em outros países, sem que haja, no entanto, a devida adequação às nuances da realidade brasileira.

Nesse sentido, a elaboração de um programa de *compliance*, tal qual se dá com qualquer alternativa institucional de organização econômica e financeira, deve atentar para as singularidades institucionais, através da análise da trajetória histórica bem como

dos respectivos contextos locais⁵⁸, sem mencionar ainda os objetivos e valores da instituição a qual se destina.

Na mesma linha, elucida Luiz Eduardo de Almeida que alguns padrões se repetem no contexto de *compliance* no plano internacional:

A maioria dos escândalos – e aqueles de maior repercussão social e econômica – que moldaram o desenvolvimento das práticas de governança corporativa e das funções de *compliance* nos Estados Unidos e no Reino Unido ocorreram (i) no âmbito privado – ou seja, não envolveram a má utilização ou desvio de dinheiro público daqueles Estados e em seu território, como temos atualmente no Brasil –; (ii) envolveram conflitos de agência; e (iii) estavam presentes companhias listadas em bolsa.⁵⁹

Ainda sob esse prisma, o autor sintetiza o *compliance* enquanto uma atividade de prevenção de decisão dos agentes, onde:

Compliance é, antes de tudo, uma decisão do principal sobre o modo como as decisões serão tomadas, sobre quem tomará as decisões (agentes), e sobre quais serão os limites e controles a serem impostos aos processos decisórios da companhia em todos os níveis, ou seja, é uma decisão sobre a adoção de práticas de governança corporativa. Sua finalidade é assegurar a conformidade das decisões dos agentes e seus subordinados às normas, aos procedimentos estabelecidos (que são complementares às determinações legais e indicam opções legalmente possíveis da companhia) e ao direcionamento de práticas empresariais adequadas e que agregarão valor à companhia (ética empresarial) realizada pelo principal.

Apesar disso, há, de fato, aspectos que se aproveitam a nossa realidade. Há de se considerar, ainda, que a prática também pode se beneficiar desse intercâmbio de ideias e experiências, motivos pelos quais se mostra interessante estudar as pesquisas de fora e fazer estudos comparados.

No intuito de melhor explicitar algumas dessas questões em comum, passaremos a elucidar alguns aspectos envolvendo, por exemplo, as funções de *compliance*, a questão da responsabilidade e as sanções impostas quando do não-*compliance* na Alemanha e na Espanha, tendo em vista o avançado nível de discussões no âmbito acadêmico e jurisprudencial envolvendo a temática nesses dois países.

⁵⁸ SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-252, Jun. 2010.

⁵⁹ ALMEIDA, Luiz Eduardo de. *Compliance* público e *compliance* privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (Coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 118.

No Direito alemão, há previsões compulsórias expressas envolvendo elementos de *compliance* em matéria de lavagem de dinheiro, sistemas de crédito e mercado de ações.

Ulrich Sieber destaca que os programas de *compliance* estão presentes sobretudo nas instituições creditícias e que a Lei de Prevenção à Lavagem de Dinheiro (GWG) exige expressamente a comprovação de que os empregados são confiáveis, que possuem conhecimento acerca dos métodos empregados para realizar lavagem de dinheiro e que haja uma pessoa do corpo diretivo responsável por coordenar as atividades em conjunto com os responsáveis pela persecução penal. Já a Lei do Sistema de Crédito prevê expressamente que nas instituições creditícias haja uma organização comercial ordenada, com a “adequada e eficaz gestão de riscos”, estabelecendo “procedimentos internos de controle”.

Salientar que na Alemanha as sanções em sua grande maioria são tão somente de ordem administrativa. A depender da ofensa, a multa imposta pode ser de até cem mil euros, via de regra. Caso a violação seja grave, repetitiva ou sistemática, a multa pode ser majorada em até um milhão de euros ou até o dobro do benefício econômico obtido como resultado da violação.

Em se tratando do setor financeiro, podem ser impostas multas ainda maiores, que podem chegar até 5 milhões de euros ou 10% do total do faturamento anual. Além disso, os infratores terão a condenação publicada com seus nomes pelas autoridades de supervisão, o que pode resultar numa ofensa de ordem ainda maior à imagem e reputação da instituição.

Não obstante, há casos em que as autoridades competentes no tocante ao arbitramento da multa não o fazem, se constatarem que o programa de *compliance* da empresa é eficaz, e quando esta colabora com a investigação – diferentemente dos Estados Unidos⁶⁰ e do Brasil, onde poderá haver tão somente a atenuação da sanção.

Alguns dos critérios relevantes no arbitramento do valor da condenação compreendem o grau de reprovabilidade da conduta ilícita praticada, bem como a culpabilidade do autor, levando em consideração, ainda, os aspectos de prevenção tomados e o interesse público.

⁶⁰ Nos Estados Unidos, a depender do caso, a decisão de não aplicar sanção administrativa pode ser substituída por condições alternativas, como por exemplo a melhoria do programa de *compliance*, a mudança dos responsáveis na administração ou ainda a imposição de supervisão judicial.

Klaus Tiedmann, ao analisar o alcance do *compliance* na Alemanha⁶¹, o compara com os Estados Unidos, além de ressaltar que muitos países que importaram o instituto ainda carecem de certa consistência em termos de eficácia, ao passo em que aponta enquanto principal óbice o fato de não haver previsão de sanção penal:

Como pode ser visto, a eficácia desses instrumentos é duvidosa, por isso existem reservas consideráveis, especialmente na França e na Alemanha, em comparação com a moda dos programas de *compliance* importada dos EUA. Neste país, após as *guidelines for sentencing organizations*, as empresas utilizam esses programas muitas vezes como uma proteção contra as sanções do Estado.

(...) em relação a esse tipo de *soft law*, sua principal falta é que eles são voluntários e sua infração não é acompanhada de sanção externa. Esta fraqueza esteve especialmente presente nos primeiros códigos de conduta da ONU, da OCDE, etc., relativos a empresas multinacionais que não estão sujeitas a sanções penais por instituições internacionais.⁶² (tradução livre)

Não obstante, destaca o autor que na Alemanha os códigos éticos foram transformados em matéria de cumprimento obrigatório, de tal sorte que a sua inobservância implicará em sanções penais:

Atualmente, a prática e a legislação, através de diferentes formas, estabelecem sanções. Por exemplo, na Alemanha, a transformação de códigos de ética em matéria de cumprimento obrigatório, cujos crimes são punidos, ocorreu na Alemanha através do § 161 da Lei de Sociedades Anônimas, que embora qualificada pela *Deutsche Corporate Governance Kodex* (regras de boa gestão e controle das empresas) como "recomendações", obriga as empresas listadas na bolsa de valores a declararem, como parte das contas anuais, quais as recomendações que foram seguidas, quais não foram e porquê. Esta declaração deve ser publicada na Internet. Se a informação não corresponde à verdade, é punível de acordo com § 331 n. 1 do Código de Comércio, que corresponde ao art. 290 do C.P. Espanhol ("Informações inverídicas em contas anuais e outros documentos"). O primeiro caso conhecido foi julgado pela Corte Constitucional Alemã no processo *Kirch/Deutsche Bank*, que abordou a falta

⁶¹ Na Alemanha, evidencia-se que a discussão envolvendo o *compliance* adquiriu maior relevância a partir de 2007, em razão de escândalos de corrupção envolvendo a Siemens.

⁶² "Como puede apreciarse, la eficacia de estos instrumentos resulta dudosa, por lo que existen considerables reservas, sobre todo en Francia y en Alemania, frente a la moda importada de los EE.UU. de los compliance programs. En este país, tras las *guidelines for sentencing organizations*, las empresas utilizan estos programas muchas veces como una pantalla protectora contra las sanciones estatales y las investigaciones criminológicas informan como los altos directivos de empresas con programas impresionantes hacen a la vez un "guiño" para la comisión de delitos. (...) en relación a este tipo de *soft law*, su carencia principal radica en que son voluntarios y su infracción no va acompañada de una sanción externa. Esta debilidad estaba sobre todo presente en los primeros códigos de conducta de la ONU, de la OCDE, etc., relativos a empresas multinacionales que no están sometidas a sanciones penales por instituciones internacionales." TIEDMANN, Klaus. El derecho comparado en el desarrollo del derecho penal económico. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2013. p. 37.

de informação relativa a um conflito de interesses no âmbito do conselho fiscal do *Deutsche Bank*.⁶³ (tradução livre)

Em se tratando de responsabilização das empresas, verifica-se que os programas de *compliance* possuem o condão de excluir a responsabilidade individual do empregado, no âmbito penal. No tocante à pena de multa, um ponto determinante nesta aferição consiste em estabelecer se a responsabilidade recai sobre o funcionário (pessoa natural) ou se recai sobre a empresa, uma vez que a depender desse aspecto, a existência de um programa de *compliance* influirá quando do arbitramento da sanção:

Se for levado em consideração, conforme defende uma parte da doutrina, que o § 30 OWiG responde ao "modelo de imputação", o fundamento da aferição da pena é a violação do indivíduo, de modo que as medidas organizacionais de *compliance* da empresa é irrelevante por si só, a menos que sejam importantes por outras razões adicionais. Pelo contrário, se, como mencionado acima, considera-se que a base para a punição da empresa é a sua própria culpa organizacional, as medidas de *compliance* idôneas devem influenciar na determinação da sanção, mesmo que tenha havido uma violação grave da parte do trabalhador. Esta posição que leva em conta as circunstâncias relacionadas à empresa é preferível pelos seus resultados, uma vez que a multa afeta a empresa e o legislador estabeleceu um procedimento autônomo para a imposição de sanções administrativas, processo em que a figura do autor não precisa ser conhecida.⁶⁴ (tradução livre)

Ao final de sua análise, Sieber conclui que os programas de *compliance* alemães que visam aplicar medidas destinadas a impedir a prática de crimes não apenas atenuam

⁶³ “Actualmente, la práctica y la legislación, establecen a través de distintas maneras sanciones. Por ejemplo, en Alemania, la transformación de los códigos éticos en materia de obligado cumplimiento, cuyas infracciones resultan sancionadas, ha tenido lugar de la mano del § 161 de la Ley de Sociedades Anónimas, que aunque califica el Deutsche Corporate Governance Kodex (Reglas de buena dirección y de control de empresas) como “recomendaciones”, obliga a las sociedades admitidas en la Bolsa a declarar, como parte de la contabilidad anual, qué recomendaciones han sido seguidas y cuáles no lo han sido y por qué. Esta declaración debe ser publicada en Internet. Si la información no corresponde a la verdad resulta punible según el § 331 n. 1 del Código de Comercio, que corresponde al art. 290 del C.P. español (“Información inveraz en cuentas anuales y otros documentos”). El primer caso conocido ha sido juzgado por el Tribunal Supremo alemán en el asunto Kirch/Deutsche Bank, en el que se abordó la falta de información relativa a un conflicto de intereses dentro del consejo de vigilancia de la Deutsche Bank.” Ibidem.

⁶⁴ “Si se considera, como mantiene una parte de la doctrina, que el § 30 OWiG responde al “modelo de imputación”, el fundamento de la mediación de la pena es la infracción de la persona natural, de forma tal que las medidas organizativas de compliance de la empresa carece de relevancia por sí solas, salvo que tengan importancia por otras razones adiciones. Por el contrario, si tal como se señaló anteriormente, se considera que el fundamento de la sanción a la empresa es su propia culpabilidad organizativa, las medidas de compliance idóneas, deben influir en la determinación de la sanción, incluso si ha existido una infracción grave por parte del trabajador. Esta posición que tiene en cuenta las circunstancias relacionadas con la empresa resulta preferible por sus resultados, ya que la multa surte efectos en la empresa y el legislador ha establecido un procedimiento autónomo para la imposición de las sanciones administrativas, proceso en el cual la persona del autor no tiene que ser conocida.” SIEBER, Ulrich. p. 93.

os riscos de punibilidade individual dos trabalhadores, como também o risco e a magnitude da sanção corporativa em termos de multa. Porém, adverte que, diferentemente do Direito americano e italiano, os efeitos positivos do *compliance* em se tratando da consequências e da mensuração da punição não são facilmente vislumbrados⁶⁵.

Em se tratando do Direito espanhol vigente, de início cumpre mencionar que a função de *compliance* é considerada mormente enquanto a função mediante a qual as entidades privadas detectam e gerem o risco de descumprimento de obrigações impostas pelas normas através do estabelecimento de políticas e procedimentos adequados⁶⁶, assegurando, desta forma, a integridade na sua atuação.

Tal função já se verificava vários anos, sobretudo nos setores financeiro e farmacêutico, que já se encontravam amplamente regulamentados. No entanto, após a entrada em vigor da Lei Orgânica 5/2010 da Reforma do Código Penal, que introduziu no país a responsabilidade penal da pessoa jurídica, e, posteriormente, com a nova reforma em 1º de julho de 2015 e com a circular 1/2016, o foco foi deslocado a esta função que gerencia os riscos das instituições em incorrerem em sanções e danos reputacionais em razão de ilícitos praticados no âmbito de suas atividades.

Não obstante, conforme destacam Adán Nieto Martín e Manuel Maroto Calatayud⁶⁷, não há na Espanha a obrigação em estabelecer o *compliance* no âmbito empresarial mas tão somente incentivos, em decorrência de recair responsabilidade penal sobre as pessoas jurídicas.

À parte disso, outra particularidade importante de consiste na questão do arbitramento de sanções, que, tal qual se dá na Alemanha e em grande parte dos países europeus, também se dá na esfera administrativa.

Importante aqui ressaltar a exigência posta no sentido de que a individualização das sanções administrativas deve seguir alguns critérios, sobretudo em termos de

⁶⁵ “No obstante, actualmente en el Derecho vigente alemán apenas se perciben los efectos estimulante de los programas de compliance en la medición de la pena o en el marco del principio de oportunidad. A diferencia del Derecho estadounidense y el italiano estos no se mencionan de manera expresa, ni su reconocimiento se aprecia de manera evidente.” Ibidem. p. 95.

⁶⁶ CORDERO, Isidoro Blanco. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales. Estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica. Eguzkilore, n. 23, p. 120, 2009.

⁶⁷ “Debemos ser conscientes que esta obligación no existe, en cuanto tal, para las empresas. Tanto el actual art. 31 bis, como el que se contiene en el proyecto de reforma del Código penal, no imponen a las personas jurídicas una obligación de contar con programas de cumplimiento. La responsabilidad penal de las personas jurídicas representa simplemente un incentivo para que estos se adopten.” NIETO MARTIN, Adán; e CALATAYUD, Manuel Maroto. *Public Compliance, Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Ediciones de la Universidad Castilla de La Mancha: Cuenca, 2014. p.12.

motivação. Impõe-se que a argumentação seja fundada em argumentos racionais de modo que não se incorra em arbitrariedades.

Com relação ao valor da multa, este se mostra bastante variável, conforme se vê, da leitura, por exemplo, dos arts. 102 e seguintes da Lei n. 24/1988 do Mercado de Valores; art. 15 e seguintes da Lei n. 19/1988 de Auditoria de Contas, ou ainda do art. 61 e seguintes da Lei n. 15/2007 de Defesa da Competência.⁶⁸

Salienta-se ainda que nada impede o cotejo pelo Judiciário, caso o jurisdicionado considere arbitrária a sanção que lhe foi imposta. Nesse caso, a apreciação desse controle de legalidade incumbe ao Tribunal Supremo, que poderá modificá-las com base na proporcionalidade.⁶⁹

No mais, merece destaque a questão da jurisprudência envolvendo análise de programas de *compliance* no âmbito de esquemas de corrupção, que não se mostra escassa apenas no Brasil, onde a lei é recente, mas também em outros ordenamentos jurídicos. Conforme aduz Marta Muñoz de Morales Romero⁷⁰, até então há poucos casos de corrupção internacional que tenham chegado a um juízo final, e menos ainda, a alguma sentença firme. Naqueles casos em que foram dadas alguma resolução, constata-se uma análise muito fragmentada do programa de *compliance* pelos juízes e tribunais.

Por fim, cumpre elucidar que o *compliance* – seja nos países europeus ou anglo-saxões – foi concebido como uma ferramenta de aplicação no setor privado e até o momento, não há previsão legal expressa de responsabilidade criminal na esfera pública. No entanto, na Espanha, já se vem debatendo a possibilidade de sua aplicação também na Administração, tendo inclusive já avançado alguns passos no projeto da nova Lei de Contratos do Setor Público.

Ainda que até o presente momento, formalmente, possa parecer limitado ao setor privado, o compromisso com a integridade pública representa um importante avanço em termos de tendência regulatória envolvendo o *compliance* nesse setor.

⁶⁸ BACIGALUPO, Enrique. *Compliance y derecho penal*. Navarra: Aranzadi, 2011. p. 253.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ ROMERO, Marta Muñoz de Morales. Programas de cumplimiento “efectivos” en la experiencia comparada. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adan (Dir.). *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2013. p. 216.

2. FUNDAMENTOS DO *COMPLIANCE* PÚBLICO

Uma questão que pode permear a discussão aqui posta consiste na indagação acerca da necessidade de implementação do *compliance* também no setor público, uma vez que, conforme se viu, sua origem e maior abordagem, tanto na Europa como nos Estados Unidos, se volta à esfera privada. Além disso, pode-se questionar ainda que o cumprimento da regulamentação consiste em um dever para todos, especialmente para o setor público e que, portanto, a necessidade de implementar técnicas de *compliance* na gestão pública pode parecer redundante.

Não obstante essas argumentações em sentido contrário, o que hoje se verifica no seio das organizações, sejam elas públicas ou privadas, é a tendência em estabelecer mecanismos de controle cada vez mais rigorosos, o que por sua vez abre caminhos que demandam estratégias originais para sua otimização constante, de modo que na prática sejam eficientes.

Muito embora existam alguns aspectos que estejam restritos ao âmbito empresarial, é certo que o cerne da lógica de *compliance* se aproveita também a Administração Pública, uma vez que, como se sabe, qualquer instituição está sujeita a riscos. Ademais, a corrupção não é uma exclusividade do meio corporativo.

Assim, resta claro que o enfoque do enfrentamento a prática de condutas ilícitas deve ser trazido também para a seara pública, de modo que através do estabelecimento dos devidos controles internos e com a gestão de riscos adequada a cada órgão público, poderá a Administração contornar situações indesejadas mediante a prévia identificação de riscos.

A seguir, poderá ser efetuada a devida prevenção através de controles, bem como haverá a possibilidade de detecção e monitoramento desses riscos. Eventualmente, em sendo o caso, poderá o sistema de *compliance* auxiliar na identificação de eventuais desvios, e, desse modo, contribuir ao auxiliar a Administração na consecução de seus objetivos.

É certo que atualmente no país se verifica uma crise de legitimidade por parte das instituições, ante as instabilidades que vigoram nos cenários político, econômico e social, e que são, em grande parte, decorrentes dos numerosos escândalos de corrupção públicos-privados. E é justamente diante dessa ótica de redesenho de políticas de melhoria contínua

em termos de efetividade de fato – e não de mera aparência – que o *compliance* faz sentido.

Nessa esteira, pode-se depreender que tanto o setor público acabou incentivando o *compliance* no setor privado por intermédio da Lei Anticorrupção Empresarial. Ainda, pode-se vislumbrar um viés de contrapartida no reconhecimento da legitimidade do setor público mediante os incentivos de mercado que impulsionam o setor privado, reestabelecendo sua imagem e reputação.

Neste ponto, importante mencionar que o custo reputacional que o não-*compliance* pode representar ocasiona em perdas tanto para a economia de mercado quanto para a própria Administração, sem mencionar a insatisfação político-social, a perda de credibilidade e a já mencionada descrença nas instituições por parte da sociedade.

Para além dessas questões, é de se considerar ainda que a aplicação do *compliance* no setor público não se limita à sua capacidade de prevenir e mitigar a corrupção, mas também na possibilidade de otimizar a gestão pública, em termos de melhoria e rapidez na qualidade de prestação dos serviços e de racionalização econômica e financeira.

Ademais, pode-se mencionar ainda uma correlação existente entre a qualidade democrática dos governos e o desenvolvimento econômico, por vezes mensurada a partir do grau incerteza gerado em sistemas governamentais em que se verificam práticas corruptas e seus consequentes reflexos em relação ao desenvolvimento de uma atividade econômica.

Diante desse contexto, verifica-se que as últimas tendências regulatórias e a nova dinâmica que se coloca – considerando sobretudo as alterações na estrutura e no papel do Estado, onde a gestão pública deve ser embasada em uma atuação transparente, com a devida prestação de contas –, contribuem ainda mais para reforçar a defesa de inserção do *compliance* no panorama do setor público.

Ademais, conforme se viu, tal observância já se faz devida atualmente na esfera federal, e a tendência que se verifica é que se estenda também às esferas estaduais e municipais do país.

Assim, superadas as possíveis argumentações no sentido contrário à imperiosidade do *compliance* público, serão apresentados a seguir alguns dos fundamentos relevantes para a sua efetividade, que se assentam mormente em três pilares, a saber:

- (i) governança – no setor público, compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade⁷¹, de maneira a conferir efetividade à atuação pública;
- (ii) gestão de riscos – aspecto inerente à boa governança e que permeia o sistema de *compliance*, que devem ser executadas tomando por base a honestidade, objetividade e ética⁷²; e
- (iii) sustentabilidade – atributo relativo à perenidade da organização, consistente atualmente em uma premissa básica no âmbito institucional.

Ao final, é esperado que o *compliance* contribua para a conquista de uma sociedade mais justa na medida em que mitiga a corrupção e impulsiona o desenvolvimento nacional, mediante a concretização dos objetivos do órgão ou entidade e a satisfação do interesse público.

2.1 BOA GOVERNANÇA E SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES

A governança aplicada ao setor público brasileiro merece destaque na medida em que garante a Administração das balizas para suplantar muitos dos desafios que se colocam à sua frente e que acabam, por vezes, tornando a prestação pública inefetiva, culminando na má prestação do serviço público.

Diante disso, durante as últimas décadas, a Administração Pública tem experimentado diversas alterações, desde o campo estrutural até seu modo de atuação⁷³,

⁷¹ Definição estabelecida na Instrução Normativa MP/CGU 1/2016, em seu art. 2º, IX.

⁷² Definição estabelecida na Instrução Normativa MP/CGU 1/2016, em seu art. 2º, XII.

⁷³ No tocante a tais transformações, José Matias-Pereira elenca enquanto alguns dos principais responsáveis: (i) a crise do *Welfare State* (nos países desenvolvidos), (ii) a crise do desenvolvimentismo (nos países periféricos), (iii) o esgotamento do modelo econômico – evidenciado pela incapacidade fiscal e intervenção –, (iv) a fragilidade do modelo político, gerador de insuficiência de governabilidade, e (v) a deficiência do modelo administrativo, que resulta em disfunções burocráticas. MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, Viçosa, v. 2, n.1, jan.mar./2010. p. 111.

com vistas à otimização de resultados mediante uma prestação pública mais célere e de qualidade.

Esse cenário contribui para evidenciar a relevância no papel do Estado como ente que se relaciona com o mercado e com a sociedade, responsável por mediar, estimular e promover intervenções e regulações, além de também ser exigido dos agentes estatais a adoção de soluções inovadoras ⁷⁴, no intuito de fomentar o desenvolvimento nacional, bem como efetivar direitos fundamentais mediante a promoção de políticas públicas inclusivas.

Evidencia-se então o caráter do Estado de agente mediador e indutor do desenvolvimento, o que por sua vez demanda estruturas e organizações sólidas e em consonância com os valores e princípios democráticos.

Em meio a essas transformações, a governança se coloca enquanto um pilar importante na consecução dos fins almejados pelo Estado, na medida em que o poder público passa a priorizar a participação social e a transparência no processo de tomada de decisões e ao longo de toda a atuação pública.

Não obstante o tema assumir atualmente bastante relevância, cumpre ressaltar que até a década de 1980 o uso do termo governança era pouco usual. Somente a partir da publicação de relatórios pelo Banco Mundial envolvendo a temática é que o tema passou a ser amplamente discutido⁷⁵.

Nesse ínterim, a definição de governança então adotada pelo Banco Mundial consistia basicamente na maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais em um país visando seu desenvolvimento⁷⁶. Cumpre ressaltar ainda que o contexto de tal debate nesse momento inicial se voltava ao mundo corporativo, mormente para o setor bancário.

A OCDE também partiu da definição do Banco Mundial, porém abarca em sua acepção uma noção mais ampla de governança, aliando-a à ampliação da participação social, dos direitos humanos e da democratização, em observância às pautas governamentais dos Estados-membros, que relacionam a legitimidade de um governo ao seu grau de democratização, além de reverberar elementos considerados essenciais em

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Nesse sentido, ver: WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington, D.C.: The World Bank, 1989; WORLD BANK. *World Development Report 1992: development and the environment*. Washington D.C.: World Bank, 1992.

⁷⁶ WORLD BANK. *Development in practice. Governance: the World Bank's experience*. Washington D.C.: World Bank, 1994. p. xiv.

uma democracia, tais como a liberdade de imprensa, a transparência no processo de tomada de decisões, os mecanismos que conferem *accountability*, as políticas públicas efetivas, e, em última análise, o respeito à dignidade humana em um Estado Democrático de Direito⁷⁷.

Considerando então que análise aqui proposta volta-se ao setor público, importa registrar as principais distinções em se tratando de governança nos setores corporativo e no setor público.

Inicialmente, a governança corporativa surge enquanto uma forma de separar a propriedade da gestão, a partir do momento em que o investidor não é mais quem gere a empresa. O responsável pela gestão passa então a agir em nome do investidor, defendendo seus interesses. Coloca-se, assim, a necessidade de uma gestão pautada na ética⁷⁸.

Em síntese, portanto, a ideia de governança corporativa funda-se essencialmente nos chamados conflitos de agência (tendo em vista que às vezes há divergências entre o principal e o agente), o que irá influenciar no processo de tomada de decisões. O pano de fundo do seu surgimento reside no fato de alguém estar gerindo a propriedade de outra pessoa.

Cumprido destacar ainda que embora as empresas visem o lucro, há de se levar em conta a responsabilidade social, e novamente a governança serve de um pilar que irá embasar esse processo, na medida em que tenta corrigir a lógica puramente econômica ao longo da tomada de decisões da empresa⁷⁹, afinal o lucro não pode ser um fim em si mesmo.

A governança pública, por sua vez, funda-se essencialmente na noção de conflito de interesses, e decorre da necessidade de munir a gestão pública de controles, critérios e instrumentos capazes de concretizar o interesse social, mediante a consecução de políticas públicas.

Ainda que, tal qual a governança privada, também decorra da necessidade que se coloca de separar propriedade e gestão – sendo, portanto, também guiada pela ética –, o

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Conforme ensinam Maximiano e Nohara, a ética relaciona-se à dignidade, aos direitos e às necessidades fundamentais das pessoas, na medida em que ocupa-se das ações humanas de cunho moral. Em síntese, consiste em um domínio do comportamento virtuoso em relação a si e aos outros, tomando por base aquele que seria o comportamento ideal (dever ser). Cf. MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão pública: abordagem integrada entre a Administração e o Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017. p. 385.

⁷⁹ Neste ponto, importante mencionar que o Brasil adotou o viés *stakeholders-oriented*, tendo em vista que considera todos aqueles afetados no momento de tomada de decisões, em contraponto ao modelo *shareholders-oriented*, que considera tão somente os acionistas.

foco em que reside a governança pública é distinto da iniciativa privada. Isso porque a finalidade aqui é pública, o lucro não é visado. O fim último é o de promover a efetivação de direitos fundamentais para a sociedade.

Dessa forma, evidencia-se que a transplantação da governança corporativa para o setor público é patente.

Sob esse prisma, cumpre mencionar que a OCDE efetuou avaliação acerca das práticas e estruturas que compõem o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal brasileira em 2011, no intuito de fornecer à Administração algumas diretrizes, auxiliá-la no enfrentamento à corrupção, além de identificar áreas em que ações futuras poderiam ser desenvolvidas, tomando por base experiências recentes em termos de boas práticas em alguns de seus países-membros⁸⁰.

Em síntese, os desafios observados consistiam (i) na gestão de riscos associados à inovação na prestação de serviços públicos, (ii) na adoção de práticas para melhor custo-benefício e para reduzir desvios nas operações governamentais e (iii) no atendimento às expectativas dos cidadãos para assim fortalecer a confiança nas instituições públicas.

Ademais, algumas importantes conclusões em termos de governança pública foram obtidas a partir do Relatório, e estas embasaram-se em quatro enfoques: (i) integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção, (ii) garantir maior capacidade para que as instituições públicas de fomento à integridade sejam capazes de assegurar que estas desempenhem suas funções de acordo com seus objetivos, (iii) aprimorar os esforços de avaliação da implementação e dos impactos das instituições e medidas de apoio à integridade, visando a promover um processo contínuo de aprendizagem e ajuste de políticas, e (iv) aumentar a coordenação na formulação e implementação de políticas, com o objetivo de desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade.

Num segundo momento, após a exposição das recomendações a partir de enfoques para as ações e políticas governamentais, foram sugeridas áreas de análise para as ações, que baseiam-se em (i) promover a transparência e o controle social no que diz respeito ao acesso à informação e à transparência proativa e criar bases para o controle social, (ii)

⁸⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra. 2011. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>.

implementar controles internos baseados no risco para reduzir os riscos operacionais e prestar garantias razoáveis de integridade nos órgãos públicos, (iii) incorporar elevados padrões de conduta para orientar o comportamento dos agentes públicos federais, com base nas funções e atribuições de seus respectivos órgãos e (iv) fortalecer a integridade nas licitações públicas como instrumento estratégico para a prestação de serviços públicos pelos governos, reconhecendo sua suscetibilidade à improbidade e aos desvios.

Observa-se, assim, que tal análise é condizente e corrobora com a linha de raciocínio e com as considerações abordadas até então na presente pesquisa.

Uma vez explicitada a relevância de realizar-se a transplantação da governança do campo corporativo para o setor público, e tomando por base ainda a análise do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal brasileira pela OCDE, tem-se um panorama em que a governança constitui um elemento-chave no processo de implementação de políticas voltadas, dentre outros objetivos da agenda governamental, ao enfrentamento da corrupção.

Ademais, um outro possível enfoque que merece ser registrado trata-se dos padrões de funcionamento na Administração Pública, onde Francisco Longo aponta ser possível classificar o objeto da governança através de duas dimensões: uma descritiva e outra normativa⁸¹.

Sob o enfoque descritivo, a governança é entendida pelo autor como o conjunto de arranjos institucionais mediante os quais se adotam e executam as decisões públicas em dado entorno social. Inclui, portanto, as estruturas, processos, atores, as relações entre eles, as regras, os meios de coerção, controle e prestação de contas, incentivos, as normas informais, e ainda, de maneira geral, todos os elementos que incidem sobre as decisões na esfera pública.

Aqui poder-se-ia falar em governança a partir de diferentes escalas e níveis, sejam eles agregados (governança global, nacional, local etc.) ou segmentados por (i) temas (governança sobre a imigração, governança investigativa etc.), (ii) setores (governança da educação, do meio ambiente etc.), (iii) ambiente organizacional (empresas públicas, corporativo etc.), dentre outros critérios⁸².

A partir da análise de um modelo de governança sob a ótica descritiva, é possível verificar sua efetividade, verificar os *gaps* e os acertos encontrados, bem como aferir onde

⁸¹ LONGO, Francisco. Introducción. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. p. 29.

⁸² Idem.

devem ser feitas interferências ou mudanças, além de possibilitar a previsão de eventuais danos.

Através da abordagem normativa, o viés volta-se ao aspecto da qualidade da atuação pública, com vistas a atingir o bem-estar da sociedade e o progresso. Para tanto, pode-se mencionar ao menos três perspectivas decorrentes desse enfoque, que tomam a governança em relação à (i) qualidade democrática; (ii) capacidade de resolução de problemas de ordem coletiva; ou ainda (iii) a considera enquanto meio de garantir o funcionamento do mercado e da sociedade civil.

Ressaltar que a abertura à participação social, no tocante ao controle da gestão pública, constitui um fator de extrema relevância para o funcionamento das instituições em um ambiente que prima pelos valores democráticos. A transparência que deve ser inerente a esse processo, via de regra, é algo indissociável à atuação pública.

Sobre este ponto, merece menção a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentada na esfera federal pelo Decreto n. 7.724/2012, e que passou a dispor acerca do direito fundamental de acesso à informação, tomando por base a publicidade, a transparência e a prestação de contas acerca de informações de interesse público. Tal normativa se mostra relevante uma vez que possibilitou a aproximação do cidadão com a Administração, na medida em que passa a poder auxiliá-la no processo decisório e ainda efetuar o controle da atuação pública.

No mais, para além do aspecto da transparência, uma outra questão merece ser pontuada: a imperatividade do funcionamento do mercado aliado ao desenvolvimento sustentável. Deve a Administração buscar mitigar desvios, promover o desenvolvimento, e, ainda, deve considerar o aspecto social e inclusivo ao longo de sua atuação.

A atual forma de gestão pública contempla, portanto, diversas questões atinentes à governança – embora não se subsuma apenas a ela –, e o faz juntamente com outras disciplinas, tais como a economia, a ciência política, a sociologia e o direito. Caracteriza-se, em suma, na busca pelo cumprimento de objetivos e resultados através de uma racionalidade econômica⁸³.

Vislumbra-se, dessa forma, que ao pautar as suas ações com base na ética e na transparência, além do impacto reputacional positivo, a Administração guia seus órgãos e entidades na busca por mecanismos que permitam gerir temas mais complexos e sensíveis de maneira respaldada, consistente e sistemática. É dizer, ao optar por seguir o

⁸³ Idem. p. 32.

caminho da integridade, a instituição compromete-se perante seus funcionários e a sociedade, a engajar-se tão somente em negócios honestos⁸⁴.

Sob este prisma, a adoção de padrões reconhecidos internacionalmente pelas instituições auxilia no seu reconhecimento enquanto referência de integridade em sua área de atuação, seja na esfera pública ou privada, ao passo em que adotam políticas internas transparentes e probas que asseguram o cumprimento de suas respectivas missões institucionais.

Nesse sentido, a fim de incentivar a implementação de tais medidas e de contribuir estrategicamente para a gestão das organizações, a *International Organization for Standardization* (ISO) vem publicando normas no intuito de estimular boas práticas de governança, gestão de riscos, ética e transparência. A título de exemplificação, pode-se mencionar a ISO 31000, de 2009 (gestão de riscos), a ISO 19600, de 2014 (gestão de *compliance*) e a ISO 37001, de 2016 (gestão antissuborno).

Além da ISO, há ainda a *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), modelo de gestão corporativa de riscos visando mitigar riscos e prevenir fraudes, em que se destacam o COSO I, COSO II e a nova versão, COSO 2017, alguns dos modelos que são utilizados como referência pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do seu controle interno.

Em se tratando do *framework* de riscos delimitados pela COSO, merecem destaque os indicadores de risco, a saber, os *Key Risk Indicators* (KRIs) e os *Key Performance Indicators* (KPIs)⁸⁵, que têm reforçado o gerenciamento dos riscos na medida em que permitem aos gestores que ajam rapidamente tão logo identifiquem os riscos. Dessa forma, tais métricas conferem efetividade à estratégia organizacional.

Cumprir enfatizar ainda que durante a elaboração de qualquer norma internacional é conferida atenção especial ao que é considerado unânime em termos de boas práticas entre os especialistas do tema em questão, onde objetiva-se consubstanciar essas orientações no referido documento normativo. Frise-se que todas essas Normas Internacionais de Sistemas de Gestão publicadas pela ISO são auditáveis.

⁸⁴ GIOVANINI, Wagner. Programas de *compliance* e anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 54.

⁸⁵ KPIs fornecem informações sobre eventos passados, envolvendo riscos previamente identificados. Já os KRIs constituem métricas que irão antecipar sinais de aumento das exposições a riscos nas áreas determinadas de uma organização. Por vezes, poderão ser úteis ao indicar a evolução de riscos, ao evidenciar oportunidades potenciais, ou ainda poderão sinalizar a necessidade de se adotar uma determinada atitude em razão de um certo risco identificado.

É certo que toda organização precisa incorporar instrumentos de prevenção e controle de possíveis ocorrências que possam vir a impactar de forma negativa seu desempenho. Para tanto, faz-se necessário o estabelecimento de medidas e controles a partir da compreensão dos valores, da missão e dos objetivos do órgão ou entidade, para que haja uma gestão eficaz e eficiente de modo a balizar a atuação pública e respaldar o interesse público.

Conforme já explicitado acima, o imperativo da boa governança vem acompanhado dos pilares da integridade, transparência e ética, que constituem um tripé essencial para orientar e balizar a atuação administrativa, ao passo em que moldam a imagem da instituição e repercutem de maneira positiva na sua reputação perante a sociedade.

Da mesma maneira, quando não observados esses vetores, a reputação da instituição é maculada, o que importará em sanções, além de repercutir negativamente na sua imagem.

De fato, grande parte do sucesso das organizações está diretamente atrelado ao grau de confiabilidade por parte da sociedade. Uma mácula reputacional à organização, por vezes, pode resultar mais danosa do que uma multa imposta a título de responsabilização por algum ilícito, na medida em que pode comprometer a continuidade das suas atividades em função do descrédito.

Partindo desse raciocínio, depreende-se que embora o movimento de *compliance* inicie dentro da organização, suas consequências não findam aí. Suas projeções repercutem para além dos limites físicos de onde fora instituído, o que por sua vez se mostra enquanto importante elemento propulsor da mudança da cultura da instituição, e ainda, em uma análise macro, é capaz de modificar a própria cultura do país.

Isto porque os vetores da transparência, integridade e ética, uma vez incorporadas no plano interno, balizam as relações de trabalho, e, conseqüentemente, refletem-se nas demais relações dos indivíduos para além do círculo laboral, permeando seus demais círculos sociais, fazendo com que cada vez menos sobre gargalos para eventuais desvios de conduta.

Ademais, cultura de integridade deve ser demonstrada tanto internamente, entre os dirigentes e funcionários de todos os níveis, como também para terceiros. Tais padrões de comportamento devem estar também expressos em códigos de ética e de conduta, que devem dispor, de maneira clara, sobre os valores, princípios e políticas que se amoldam à cultura da organização, bem como os padrões de conduta esperados de seus

funcionários. Devem, ainda, sofrer atualizações periódicas, face a eventuais alterações regulatórias ou institucionais que possam vir a ocorrer.

Nesse sentido, ressalta-se que a construção da ética possui forte aspecto relacional, na medida em que decorre de uma construção coletiva contínua pautada no diálogo com o outro – ausente o sentido coletivo dos valores éticos entre organização e membros, não há como legitimar-se o comportamento ético desejado⁸⁶. No entanto, um código de conduta ou código de ética, por si só, não possuem o condão de permear no tecido cultural da organização e de fazer cumprir os valores por ela almejados.

Alguns dos caminhos para alcançar uma Administração transparente, por sua vez, consistem (i) na expansão eletrônica, aqui entendida a partir da inovação, da cooperação e do foco no cidadão; (ii) na expansão participativa, a partir da integração e do fomento ao papel ativo dos cidadãos visando a resolução de problemas comuns – mediante os instrumentos de incentivo à democracia participativa viabilizados pela Constituição, a saber as consultas públicas, o direito de petição, diálogos entre movimentos sociais entre outros –; (iii) expansão da responsabilidade pública, com a devida prestação de contas (cunho qualitativo), demonstrando-se os resultados e benefícios gerados, bem como os impactos e o grau de satisfação, demonstrando assim a sustentabilidade administrativa; (iv) na política de dados abertos, que sejam atualizados constantemente; (v) fomento da atmosfera anticorrupção, através, por exemplo, de um sistema normativo que intensifique o controle da Administração Pública⁸⁷.

O caminho de integridade, por sua vez, nada mais é do que a postura proativa assumida pelos integrantes da organização, que assumem o compromisso de atuar de maneira íntegra e proba, adotando instrumentos de gestão que promovam a comunicação e a participação de seus membros, além de atuar respeitando os limites legais e, em última análise, acabam por projetar essa mudança de *mindset* para além da sua atuação laboral.

Reitera-se que referida mudança comportamental no tocante à adoção de programas de *compliance* por razões genuínas, ou seja, de realmente querer fazer o que é correto – e não em meramente adotá-las no intuito de evitar eventuais sanções no futuro –, constitui uma das abordagens que leva à efetividade desses programas.

⁸⁶ CHERMAN, Andrea; TOMEI, Patrícia Amélia. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? *RAC*, v. 9, n. 3, jul./set. 2005, p. 117.

⁸⁷ Ensinamentos obtidos através da palestra ministrada pela profa. Ana Flávia Messa, durante o II Seminário de Governança, Compliance e Cidadania, na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em 27 de março de 2019.

Ademais, importante frisar que quando as decisões de governança são pautadas em padrões éticos, as normas de prestação de contas, naturalmente, conduzem à transparência. Isso porque as ações são pautadas, desde o início, da perspectiva de *compliance*. Do contrário, caso fossem primeiro implementadas para, só então, imaginar em como documentá-las, embasá-las e divulgá-las, o cenário seria incerto e tendente a destoar das regras, o que certamente não se alinha com um ambiente permeado pela cultura de integridade.

Nessa linha, nota-se que ética e *compliance* são conceitos entrelaçados, mas não substituíveis⁸⁸ – onde este geralmente refere-se à aderência da organização a leis e normativos que ditam o comportamento a ser seguido, enquanto aquele se refere aos padrões morais, aos valores a serem perseguidos pela instituição –, e este fundamento se mostra imprescindível para a solidez da imagem de qualquer instituição que almeje se consolidar enquanto símbolo de honestidade e retidão.

Além disso, a adoção de uma postura ética coloca a instituição em um patamar acima daqueles que buscam por atalhos com os demais agentes do mercado. Em se tratando da Administração Pública, isso nem sempre se traduz numa vantagem competitiva para atrair investidores, mas funciona para atrair talentos, parceiros e afins, na medida em que a previsibilidade na atuação administrativa gera e fomenta um ambiente de maior confiança.

Assim, a governança pública é entendida enquanto o processo mediante o qual são tomadas as decisões em uma organização, sendo sua eficiência um vetor capaz de agregar valor, na medida em que eleva a imagem e a reputação dos órgãos e entidades da Administração.

Em suma, a boa governança no setor público implica em uma gestão estratégica, uma gestão política e uma gestão da eficiência, eficácia e efetividade. A gestão estratégica possibilita a geração de valor público, na medida em que permite que a Administração atenda de modo efetivo as demandas sociais, gerando mudanças que modificarão aspectos almejados pela sociedade; a gestão política viabiliza a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população; e a gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a

⁸⁸ SILVERMAN, Michael G. *Compliance management for public, private, or nonprofit organizations*. New York: McGraw Hill, 2008.

maneira de otimização dos instrumentos disponíveis de modo a viabilizar uma boa governança⁸⁹.

Tomando por base todas essas considerações, resta inegável a sinergia que as dimensões da boa governança guardam com a gestão pública responsável. Ademais, a constante vigilância das atividades administrativas, a inovação, as formas consensuais de resolução de conflitos e a inclusão, são alguns dos imperativos que se colocam face à Administração nos dias atuais.

Urge apresentar respostas a essas demandas, com vistas a sanar o déficit de confiança nas instituições públicas do país e a fortalecer essas instituições.

Além disso, a mudança de paradigmas no tocante ao papel do Estado perante a sociedade enterra a ideia da Administração como ente que se incumbe tão somente de emanar ordens.

De fato, as novas demandas que se colocam alteram sobremaneira a função administrativa, que passa a se debruçar sobre pautas que exigem uma solução de conflitos célere e efetiva, e que se fundam na transparência, na integridade e na ética – dimensões indissociáveis da boa governança, e que devem acompanhar a atuação administrativa do início ao fim.

Nessa linha, salutar ainda que a Instrução Normativa MP/CGU n. 01/2016 corrobora com referida exposição ao elencar enquanto princípios da boa governança a liderança, a integridade, a responsabilidade (*accountability*), o compromisso e a transparência.

De fato, todos esses vetores aplicados conjuntamente corroboram para que a Administração efetue uma gestão fundada na segurança e na probidade, de modo a coibir práticas corruptas e a conferir confiança aos *stakeholders* e à sociedade de modo geral.

Ressaltar que apesar de não haver uma maneira padrão de funcionamento em se tratando dos atores da esfera pública – na medida em que diversos fatores podem ocasionar variações e adaptações –, pode-se apontar alguns vetores que são comuns a seu funcionamento e que englobam a noção de governança num contexto de democracia participativa, conforme elucidado acima.

As bases para a governança pública fundadas na transparência, na integridade e na *accountability* permitem que a atuação da Administração se dê em conformidade com os parâmetros normativos e, ainda, permitem a aproximação com a sociedade, que passa

⁸⁹ MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, Viçosa, v. 2, n.1, jan.mar./2010. p. 126.

a confiar no processo de tomada de decisões, inclusive com a possibilidade de ter alguma participação.

Ademais, a atuação pública pautada na governança também favorece a implementação e o manejo de programas de *compliance* com vistas a tornar a prestação pública mais efetiva ao coibir a prática de ilícitos.

Evidencia-se, portanto, que a relação entre *compliance* e governança se dá sob diversos aspectos, sendo comum a todos a necessidade de constante análise acerca das probabilidades de violação dos padrões estabelecidos pela lei – o que por sua vez implica no gerenciamento de riscos e guarda relação com o processo de tomada de decisões, conforme será demonstrado a seguir.

2.2 SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS E EFETIVIDADE NA ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

Atualmente existe uma tendência que elenca as atividades e os processos de governança, gerenciamento de riscos e *compliance* (GRC) em um núcleo só, tamanha a sua interrelação. Não obstante, conforme já passamos a demonstrar, cada pilar possui nuances específicas, de modo que nos parece que tratá-los de maneira individualizada favorece o estudo e o aprimoramento desses pilares na prática.

Rodrigo Pironti e Francine Gonçalves alertam que vivenciamos uma esquizofrenia estatal, notadamente marcada por vícios patrimonialistas, o que obsta o desenvolvimento de suas atividades, na medida em que compromete a boa administração⁹⁰.

Esse cenário reveste-se de inúmeras incertezas, o que por sua vez evidencia a necessidade de se debruçar sobre os riscos que se colocam diante do gestor, no intuito de auxiliá-lo no exercício das suas atividades, assegurando, assim, o alcance aos objetivos institucionais da maneira mais otimizada possível.

Podemos, assim, partir da noção de risco enquanto evento futuro que, se concretizado, poderá obstar a concretização dos fins almejados por uma organização, tendo em vista os impactos negativos que deles decorrem. Gestão de riscos, por sua vez, consiste na coordenação de ações e atividades visando a identificação, o monitoramento,

⁹⁰ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. *Compliance* e gestão de riscos nas empresas estatais. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 75.

a avaliação e o tratamento de riscos no intuito de assegurar o alcance a esses objetivos previamente estabelecidos.

De plano, deve-se ter em mente a ideia de que sempre existirá um grau de incerteza a ser administrado pela organização, uma vez que não se mostra possível prever os riscos e os acontecimentos e efeitos danosos em sua totalidade.

Ainda, há de se considerar que não se mostra possível adotar um modelo padrão de gestão de riscos, tendo em vista que cada órgão e cada entidade possuem suas próprias especificidades⁹¹, sendo certo que a depender se suas características, os riscos identificados serão distintos. Por exemplo, alguns dos elementos variáveis que poderão ser considerados ao longo dessa análise podem levar em conta o tamanho do órgão/entidade, seu relacionamento com terceiros e com fornecedores, sua localização geográfica, dentre outros.

A partir da delimitação do *framework* de riscos de uma organização é que se pode construir um programa de *compliance* devidamente adequado às suas necessidades concretas, uma vez que este deverá embasar-se nos riscos mais comuns que se colocam diante da realidade organizacional.

Com efeito, a delimitação do perfil de risco é fundamental para que a tomada de decisões se dê da maneira mais prudente possível.

Para tanto, faz-se necessário (i) identificar previamente o panorama de riscos da organização, considerando suas especificidades; e ainda, (ii) aferir qual a tolerância a esses riscos, quando do seu devido monitoramento, e que corresponde ao nível aceitável de variabilidade na realização das metas e objetivos previamente estabelecidos⁹². Ambos elementos irão definir o perfil de riscos da organização, no que diz respeito à exposição ao risco que ela poderá incorrer sem inviabilizar o exercício de suas atividades.

Cumprido ao gestor possuir uma visão holística que possibilite antecipar-se aos potenciais eventos danosos e forneça uma solução adequada, daí a imperiosidade de contar com a metodologia de um sistema de *compliance* que seja efetivo.

Conforme se vê, a importância assumida por uma análise de riscos efetiva se revela ao passo que, quanto maior a capacidade de identificar as incertezas por uma organização, melhor será seu desempenho, o que se revela fundamental para a manutenção de um programa de *compliance* efetivo.

⁹¹ Idem, p. 48.

⁹² INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2015. p. 16.

Nesse sentido, o TCU aponta que a estratégia de sistematizar a gestão de riscos em uma instituição contribui para a consecução de suas finalidades, na medida em que aumenta a capacidade da organização para lidar com incertezas, estimula a transparência ao longo de sua atuação, contribui para o uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos, além de fortalecer a imagem da instituição⁹³.

Dessa forma, a gestão de riscos revela-se corolário do princípio da eficiência, eis que otimiza os resultados ao longo da atuação administrativa.

Além disso, importante registrar que as melhores práticas internacionais de gestão também aconselham a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos implementados aos processos de planejamento, de tomada de decisão e de execução da atividade administrativa, a fim de assegurar o melhor cumprimento das finalidades públicas⁹⁴.

Outrossim, não se mostra suficiente atentar apenas para os riscos exógenos à organização. Faz-se necessário também o conhecimento acerca das deficiências internas a ela⁹⁵.

Desse modo, a fim de se estabelecer parâmetros e métricas de visualização que permitam a identificação dos riscos de maneira mais cuidadosa e precisa, uma sugestão seria traçar escalas de probabilidade e escalas de impacto, aferindo as matrizes de risco e seus respectivos graus a partir de eventos previamente definidos.

Para tanto, faz-se necessário definir o objeto da gestão de riscos, os objetivos, os riscos, os níveis dos riscos, a causa, os efeitos e o tratamento, e posteriormente relacionar tais variáveis aos controles devidos de modo a conferir maior solidez e efetividade à estratégia institucional.

Feitas essas considerações, uma política de gestão de riscos efetiva pode ser conceituada enquanto aquela que possibilita que se antevejam e se evitem possíveis circunstâncias que possam vir a surgir e macular o patrimônio imaterial e/ou material da organização. Ou ainda, caso após a identificação dos riscos não se mostre possível evitá-los, uma gestão efetiva será aquela que não permitirá que a materialização dos riscos comprometa o atingimento aos fins da organização, atentando-se tanto para as variáveis endógenas como para as exógenas à instituição.

⁹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de gestão de riscos*. Brasília: TCU/Seplan, 2018. p. 9.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ NEVES, Edmo Colnaghi; FIGUEIROA, Caio Cesar. Gestão de riscos. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 22.

Evidencia-se, assim, que a gestão de riscos num programa de *compliance* deve evitar a consumação do risco acima do nível considerado indesejável pela organização, onde o sistema de *compliance* traçado pela organização deve voltar-se a uma estratégia que tenha como escopo a análise de riscos no intuito de não comprometer a consecução traçada em seu plano estratégico de atuação.

O mapeamento de riscos deve, portanto, munir a Administração dos instrumentos capazes de oferecer uma resposta ágil aos eventuais desvios praticados em termos de *compliance*, resultando em um plano de ação capaz de sanar ocorrências indesejáveis.

Visando a melhoria contínua do seu desempenho, o monitoramento e a análise atinentes às estratégias e às atividades exercidas pela organização deve ser periódica e constante. Isso porque tanto as circunstâncias internas quanto as externas são suscetíveis de alterações.

Por exemplo, podem surgir novas demandas, enquanto por vezes outras podem não se mostrar mais necessárias – considerando o dinamismo e a mudança em que se dão as relações sociais. O arcabouço normativo também pode sofrer alterações, dentre outras circunstâncias.

Por conseguinte, tais mudanças irão requerer ajustes no tocante à identificação das situações de risco, dentre outros ajustes que exigem a reformulação e adaptação das políticas vigentes no intuito de driblar as incertezas e mitigar a ocorrência de atos lesivos.

Corroborando com o que fora até então ventilado, o TCU aponta enquanto vetores e princípios que deverão reger a gestão de riscos (i) o fomento a inovação e a ação empreendedora responsáveis; (ii) a avaliação de riscos mas também de oportunidades; (iii) a sua aplicação a qualquer tipo de atividade ou projeto; (iv) a aplicação de modo integrado e contínuo ao longo dos processos de trabalho; (v) a implantação sob a ótica de ciclos de revisão e melhoria contínua; (vi) tomar em consideração a importância dos fatores humanos e culturais; e (vii) ser dirigida, apoiada e monitorada pela alta administração⁹⁶.

Sugestivamente, o Tribunal aponta como guia para auxiliar na realização da gestão, seja qual for seu objeto, as seguintes etapas: (i) estabelecimento do contexto; (ii) identificação dos riscos; (iii) análise dos riscos; (iv) avaliação dos riscos; (v) tratamento dos riscos; (vi) comunicação e consulta com partes interessadas; (vii) monitoramento; (viii) melhoria contínua⁹⁷.

⁹⁶ Idem. pp. 15-16.

⁹⁷ Idem. p. 18.

Por derradeiro, um dos instrumentos que tem se mostrado mais aptos para realizar o processo de gerenciamento e tratamento de riscos diz respeito às matrizes de risco. Com base nas variáveis que aferiram a probabilidade e o impacto, já previamente identificadas, realizam-se cálculos que irão auxiliar na elaboração do mapa de riscos.

Para tanto, a fase inicial referente a identificação dos riscos deve conter o máximo de eventos passíveis de ocorrer e os seus consequentes impactos (diagrama de cálculo de risco) caso não sejam controlados, o que será apresentado à Alta Administração⁹⁸.

Ademais, necessário o registro de riscos em que constem todos aquelas que participaram do processo, a fim de que eventuais responsabilizações que venham a ocorrer posteriormente recaiam sobre aqueles efetivamente responsáveis pelo não cumprimento de medidas mitigatórias⁹⁹.

Na sequência, a etapa seguinte consiste no fornecimento de respostas conforme o grau dos riscos identificados. A depender das conclusões obtidas, restarão, em síntese, quatro opções: evitar, aceitar, transferir ou mitigar os riscos¹⁰⁰.

Dessa forma, o mapeamento de riscos se mostra enquanto um meio eficaz na medida em que possibilita, através da elaboração das matrizes de riscos, a identificação e a aferição do nível de riscos que determinados eventos podem vir a caracterizar a uma entidade. A elaboração dos procedimentos e ações que esses controles demandam constituem um dos pontos fulcrais dos programas de *compliance* em uma entidade, na medida em que as consequências oriundas da não-observância a esses riscos podem comprometer o exercício de suas atividades em função de práticas ilícitas e corruptas.

A fim de coordenar todas essas atividades numa organização, no intuito de estabelecer com clareza o papel de cada um dos atores, evitando lacunas e a duplicação de esforços, há atualmente a aplicação do modelo de três linhas de defesa que propõe a designação das responsabilidades de maneira coordenada entre os envolvidos, sem que haja a criação de estruturas departamentais para atendê-lo, bastando a estrutura já existente para realizar a distribuição das responsabilidades e dos papéis de cada agente¹⁰¹.

⁹⁸ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILLOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. pp. 156-158.

⁹⁹ Idem. p.159.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de combate à corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, 2017. p. 19.

Desse modo, compete à primeira linha de defesa as funções referentes aos controles de gerência e às medidas de controle interno; à segunda linha compete realizar o gerenciamento de riscos e as funções de *compliance* propriamente ditas e a terceira linha, por fim, encarrega-se da realização de auditorias internas.

As atividades e estruturas constantes às três linhas de defesa reportam-se à alta administração e/ou aos conselhos e comitês de auditoria, por exemplo. Salientar que externamente à organização, existem os órgãos de controle externo, os ministérios públicos, as polícias judiciárias e, eventualmente, dependendo da atividade, as entidades reguladoras. Essas instâncias podem ser consideradas linhas de defesa adicionais, mas que estão fora da governança e gestão da organização. Excepcionalmente, sobretudo em pequenas organizações, a primeira e a segunda linha de defesa podem ser combinadas. Não obstante, todas as linhas de defesa devem estar presentes nas organizações, independentemente de tamanho ou complexidade¹⁰².

Por derradeiro, conclui-se que para que uma estratégia organizacional lastreada na gestão de riscos em um programa de *compliance* se mostre efetivo, este deve ser necessariamente implementado em uma organização conduzida pelas bases da boa governança.

2.3 SUSTENTABILIDADE: PILAR ESTRATÉGICO DE UMA POLÍTICA INSTITUCIONAL RESPONSÁVEL

A sustentabilidade, aqui entendida enquanto valor e princípio constitucionais¹⁰³ que irão garantir a perenidade da organização a longo prazo, constitui um dos novos paradigmas que se impõem na ordem constitucional vigente, e que deve balizar, portanto, a atuação administrativa.

Nesse sentido, Juarez Freitas destaca a pluridimensionalidade da sustentabilidade, e elenca como alguns de seus aspectos fundamentais (i) ser determinação ética e jurídica-institucional oriunda da Constituição Federal (arts. 3º, 170, VI, e 225) e (ii) ser determinação ética e jurídica-institucional de responsabilização

¹⁰² Idem, p. 21.

¹⁰³ Sobre o tema, entre outros, ver: FREITAS, Juarez.n *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3ª. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

objetiva do Estado pelo dever de prevenção e precaução, de modo que deve antever os eventos danosos e impedir sua materialização.

Com efeito, a sustentabilidade sintetiza a transformação do pensamento ético e jurídico-político, voltado para o desenvolvimento durável e socialmente justo, além de garantir a boa administração das bases de governança¹⁰⁴.

Entretanto, embora esta seja atualmente uma tendência global e inequivocamente necessária de ser seguida, o atual cenário atinente às relações administrativas no país demonstra que há, ainda, muito há avançar nesse campo¹⁰⁵.

Evidente que tal mudança de paradigma que passou a ser adotada institucionalmente sobretudo na última década, mormente após inserção da temática nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contribuiu para o processo de alteração das relações na administração na medida em que rompe com modelos que careciam dessa preocupação e que durante muito tempo foram seguidos.

De fato, nos dias atuais, ser sustentável não se trata de uma opção, mas de um dos pilares fundamentais de qualquer modelo organizacional que se pretenda ser responsável, esteja ele na seara pública ou privada. Isto porque, além de decorrer de uma lógica fundada na racionalidade – eis que decorre da argumentação fundamentada inerente ao processo decisório em um Estado Constitucional –, a sustentabilidade também leva em consideração a escassez e a finitude de recursos, o que necessariamente perpassa pela tomada de consciência socioambiental no âmbito interno institucional.

A vida em comunidade exige uma atuação moderada, consciente e responsável dos padrões éticos que devem orientar a conduta dos indivíduos. Sendo assim, para a Administração Pública, se mostra deveras importante atentar para a responsabilidade em suas relações internas (com demais colaboradores) e externas (com os demais membros da sociedade), sendo certo que referida responsabilidade cria exigências de submissão às leis e às normas de controle interno.

Ora, agir espontaneamente conforme as regras que circundam uma organização compreende aquilo que se entende como uma postura social adequada.

¹⁰⁴ Idem, p. 127.

¹⁰⁵ Vide, por exemplo, diagnóstico obtido após realização de auditoria sobre sustentabilidade na Administração Pública Federal realizada pelo TCU em 2017. Disponível em: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Sustentabilidade na Administração Pública Federal*. Brasília: TCU, 2017.

Para além disso, há de se considerar ainda que a ética da sustentabilidade funda-se no acolhimento de princípios como prevenção e precaução¹⁰⁶ – que guardam, por sua vez, estreita relação com as finalidades dos programas de *compliance*.

Na linha da gestão pública sustentável, o *compliance* surge enquanto um dos instrumentos através do qual as organizações buscam uma atuação mais proeminente também perante a sociedade, mediante uma atuação que esteja em consonância com seus valores e suas missões institucionais.

Nesse contexto, a sustentabilidade pode ser observada a partir de três dimensões conexas: (i) econômica; (ii) sociopolítica; e (iii) ambiental. Um programa de *compliance* efetivo e que prima pela perenidade da organização deve atentar, sobretudo, para as dimensões sociopolítica e econômica.

A sustentabilidade econômica corresponde ao desenvolvimento econômico de uma organização e está atrelada diretamente, portanto, à racionalidade da atuação da Administração Pública mediante os juízos de conveniência e oportunidade.

Ainda dentro desta acepção, o *compliance* está adstrito à obrigatoriedade de atuação em conformidade com a legislação – sobretudo no tocante ao respaldo do órgão ou da entidade, uma vez que se viabiliza a antecipação na prevenção de eventuais riscos. Ademais, resulta ainda na projeção de uma imagem positiva da instituição perante a sociedade, na medida em que, com a propagação da cultura de integridade e ética, menos recursos são despendidos e a prestação pública se torna, portanto, mais eficiente.

No tocante à sustentabilidade sociopolítica, esta envolve a atuação social mediante a adoção de atitudes equilibradas por parte da organização com os terceiros com quem se relaciona, e que, conforme já ventilado, também devem estar em *compliance*. Também compreende-se enquanto sustentabilidade social o respeito à qualidade de vida no meio ambiente de trabalho, em obediência à dignidade da pessoa humana.

No que diz respeito à sustentabilidade ambiental, esta consiste na imperiosidade de utilização adequada, prudente e racional dos recursos naturais pela Administração Pública, considerando a finitude e a escassez de recursos, atentando ainda ao direito de usufruto pelas gerações futuras. Nesta conjuntura, tem-se a observância por parte da organização de inserir dentro dos seus valores a questão ambiental, além de seguir à risca a legislação ambiental.

¹⁰⁶ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3ª. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 67, 112, 113.

Cumpra mencionar, entretanto, que ainda que o conceito de sustentabilidade, por ser reflexo da sociedade e do próprio tempo, seja mutável, a integridade deve se fazer presente em todas as suas dimensões de modo constante¹⁰⁷.

No entanto, para que esses pilares sejam obedecidos, faz-se necessária uma verdadeira mudança comportamental nas instituições, com a adoção de estratégias de longo prazo, o que por sua vez irá acarretar na sua própria valorização.

Tal mudança possui o condão de alterar o cenário nacional e pode inclusive repercutir internacionalmente, eis que o comprometimento com práticas sustentáveis na organização promove a satisfação nos indivíduos – que passam a agir seguindo valores pessoais que estão alinhados à cultura organizacional, bem como agrega valor à organização em si, refletindo sobre sua imagem e reputação.

No entanto, proceder a essas mudanças e aferir se uma organização cumpre com padrões sustentáveis visando a longevidade de suas atividades não é tarefa simples¹⁰⁸, e encontra dificuldades quando há ausência de alinhamento e envolvimento das lideranças com a questão da sustentabilidade, bem como quando os valores, interesses e opiniões dos indivíduos e da instituição são divergentes¹⁰⁹.

Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) identifica quatro questões a fim de contribuir para efetuar a mudança organizacional: (i) a mudança inicia de dentro para fora da organização, a partir de cada indivíduo; (ii) é um processo que demanda tempo, mas que não impede que se tracem metas a curto/médio prazo a depender do caso; (iii) pressupõe uma visão sistêmica; e (iv) depende do envolvimento da Alta Administração¹¹⁰.

Reitera-se ainda que referida mudança comportamental não está adstrita ao âmbito interno e deve abarcar os terceiros que também mantêm relações com o respectivo órgão ou entidade.

Conforme se vê, o imperativo da sustentabilidade não está restrito tão somente a cultura organizacional e deve estender-se para além dos limites materiais da instituição, de modo a envolver todos aqueles que são parceiros da Administração Pública. Ademais,

¹⁰⁷ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. pp. 29.

¹⁰⁸ No sentido de proceder a essa verificação na esfera pública, algumas das iniciativas que vem sendo adotadas correspondem à adoção de indicadores para aferir o quão sustentável é a instituição, como tem feito o TCU, por exemplo.

¹⁰⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *A prática da sustentabilidade: desafios vividos por agentes da governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2009. p. 24.

¹¹⁰ Idem, pp. 31-32.

a adoção de uma postura que toma por base a sustentabilidade, não apenas torna a gestão responsável, como também valoriza a própria organização.

3. PRINCIPAIS DESAFIOS DE *COMPLIANCE* NO SETOR PÚBLICO

Embora o *compliance* já se trate de uma obrigação e não de mera recomendação à Administração Pública Federal direta, além de já se mostrar enquanto uma tendência a ser seguida também a nível estadual e municipal em diversas localidades do país, há alguns empecilhos que se colocam em termos de efetividade.

Com efeito, de forma alguma se está a almejar pela a criação de normas de maneira deliberada e descriteriosa, mas sim a sua necessária efetividade. Longe de mero formalismo e de incorrer em exacerbada burocracia, urge que os gestores públicos procedam a uma mudança cultural no seio das organizações, lançando mão dos mecanismos de governança e gestão de riscos, a fim de assegurar a sustentabilidade da Administração Pública.

Para além disso, não é demais frisar que não há uma simples explicação sobre *compliance*, uma vez que ele varia tanto entre as organizações como quando analisado no âmbito interno.

Nesse sentido, Michael Silverman averbera que os desafios de *compliance*, tanto individualmente quando analisados sob o âmbito organizacional, envolvem um conjunto complexo de aspectos psicológicos, culturais, legais, políticos, econômicos, organizacionais e éticos¹¹¹.

Para fins de ilustrar a questão do *compliance* sob as óticas individual e organizacional, pode-se mencionar o caso Riggs Bank, ocorrido em Washington (DC). Em 2005, o referido banco fora condenado em razão de omissão de transações financeiras, envolvendo, dentre outras pessoas, o então presidente chileno, Augusto Pinochet. Na ocasião, ao noticiar o ocorrido, o *Washington Post* observou que “*a falha do banco parece estar ligada a uma cultura e ambiente onde várias pessoas dissociam sua própria ética de sua conduta, seja por medo de ser percebido como um não-membro da equipe ou por algum outro motivo. Há um conjunto de problemas mais profundo e mais sombrio nesses episódios. As pessoas sabem diferenciar o certo do errado. Você não precisa de treinamento moral para saber que o que está fazendo é errado. Muitas vezes há uma mentalidade de pensar em grupo onde a noção de difusão de responsabilidade se*

¹¹¹ SILVERMAN, Michael G. *Compliance management for public, private, or nonprofit organizations*. New York: McGraw Hill, 2008. p. 55.

estabelece.. Onde se torna impossível considerar alternativas ou dissidências de opiniões.”¹¹².

Assim, resta claro que compreender as motivações para o *compliance* no seio das organizações, partindo de cada indivíduo, possui o condão de auxiliar os gestores ao desenvolverem uma estratégia adequada com seus respectivos contextos.

Abaixo, seguem alguns dos desafios de *compliance*, que necessitam ser contornados com base nessa ótica, a fim de que os programas de *compliance* possam, na prática, oferecer resultados positivos e mostrar-se enquanto mecanismos capazes de auxiliar a gestão pública na consecução dos seus fins.

3.1 O ENTRAVE DA CORRUPÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

A tônica da corrupção¹¹³ segue obstando o desenvolvimento, na medida em que compromete o bom desempenho da gestão pública, afetando a estabilidade, e, em última análise, a legitimidade das instituições públicas.

Com efeito, as distorções ocasionadas em razão da obtenção de vantagens e benefícios privados através do mau uso dos recursos públicos e da deturpação das funções públicas¹¹⁴ constitui um dos maiores óbices ao desempenho de uma nação. Suas consequências são sentidas por todos, e vão desde a inibição de investimentos e da competitividade empresarial em razão da insegurança e instabilidade instauradas, até o estaque de políticas públicas, uma vez que recursos que deveriam ser destinados ao bem comum não o são.

Esse cenário evidencia, por sua vez, a necessidade de adoção de mecanismos capazes de otimizar a máquina administrativa, guarneecendo-a das políticas de governança e dos demais recursos necessários para que possa atuar resguardando o interesse e o patrimônio públicos.

¹¹² Idem, pp. 55-56.

¹¹³ A noção de corrupção cunhada por Joseph Nye envolve basicamente três aspectos relevantes: (i) desvio dos deveres formais, (ii) associados a um cargo público, (iii) em função da obtenção de benefícios privados. (NYE, Joseph S. NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, nº 61, jun./1967, pp. 417-427).

Necessário, entretanto, que esse enfrentamento se dê dentro dos limites e procedimentos que não atentem a direitos fundamentais, de modo que se preservem as bases inerentes a um Estado Democrático de Direito.

Feita essa ressalva, o *compliance* surge nesse contexto enquanto instrumento que se propõe a imprimir a racionalidade necessária às organizações, mediante a lógica de prevenção e proteção.

Isso porque um sistema de *compliance* aliado a mecanismos tais como códigos de ética, códigos de conduta, canais de denúncia e controles internos com foco na gestão de riscos, possibilitam a mitigação da ocorrência de desvios e fraudes no âmbito organizacional.

Nesse sentido, considerando a dimensão assumida pelos riscos de corrupção na esfera pública, a Administração deve possuir uma postura transparente e proba, a fim de alterar positivamente o grau de confiabilidade por parte da sociedade.

Com efeito, essa abertura e aproximação com os cidadão, mediante o controle social exercido através da prestação de contas e do acesso de informações, possibilita que os cidadãos ajam ativamente na fiscalização da gestão pública¹¹⁵.

A consecução da democratização mediante o exercício de uma cidadania social, portanto, imprime integridade e efetividade à Administração Pública, uma vez que permite o controle da atuação da gestão e vai ainda ao encontro de soluções que busquem satisfazer aos reais anseios da sociedade.

Mister mencionar que a atuação dos tribunais de contas e das controladorias, no âmbito administrativo, e dos ministérios públicos e das polícias judiciárias, na esfera criminal, também auxiliam sobremaneira nesse controle. Entretanto, conforme aponta o TCU¹¹⁶, incumbe ao administrador público o papel principal no tocante ao gerenciamento desse controle.

De fato, os gestores de uma organização, juntamente com os servidores, empregados e terceirizados, compõem a linha de frente na defesa do patrimônio público. Isto porque vivenciam diariamente as operações da organização, o que permite que vislumbrem com maior facilidade e rapidez os desvios ocorridos, o que, por conseguinte, possibilita a aplicação das correções necessárias.

¹¹⁵ MESSA, Ana Flavia. Os avanços no controle e combate à corrupção administrativa. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (Coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 244.

¹¹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de combate à corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, 2017. p. 5.

Cumpra mencionar ainda que a atenção do país voltada à temática do enfrentamento à corrupção resta mais evidente ao observar sua aderência às três principais convenções internacionais existentes voltadas a esse eixo, a saber: (i) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), da Organização das Nações Unidas (ONU); (ii) Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e (iii) Convenção sobre o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ao analisar o enfrentamento à corrupção na esfera pública, Marcelo Zenkner¹¹⁷ afirma que a mitigação do problema é frequentemente associada à óptica da teoria do agente principal, seja porque determinado agente público, ocupante de um alto cargo (principal), terá de monitorar as ações dos demais funcionários públicos designados para funções estratégicas (agentes) a fim de mantê-los sob controle ou seja porque a própria sociedade, ao escolher seus governantes, funciona como principal e, desse modo, efetuará o controle e, se for o caso, terá de responsabilizar as autoridades públicas, as quais, em um Estado Democrático de Direito, assumem a posição de agentes.

Ademais, o autor aduz que grande parte das iniciativas do Poder Público de enfrentamento à corrupção tem sido concebidas a partir desse enfoque, com redução do poder discricionário dos agentes públicos, aprimoramento dos mecanismos de monitoramento de suas atividades, promoção da transparência no governo, apoio a grupos da sociedade civil, anticorrupção e recrudescimento das sanções àqueles que se envolvem em casos ilícitos contra a Administração Pública.

Não obstante tais iniciativas, o autor infere ainda que muitas dessas providências possuem efeito meramente cosmético, uma vez que surgem, muitas vezes, enquanto resposta face a opinião pública, e não como uma política pública concreta e efetiva de combate à corrupção. Sugere, ainda, que isso se dá em razão de as funções de acompanhamento e imposição de responsabilizações aos agentes dependem da vontade política dos principais, o que muitas vezes é meramente aparente¹¹⁸.

Justamente por isso, a adoção da teoria do agente-principal não parece satisfazer o problema de enfrentamento à corrupção, na medida em que a máquina estatal muitas

¹¹⁷ ZENKNER, Marcelo. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 105.

¹¹⁸ *Ibidem*.

vezes carece de prestígio e seus funcionários responsáveis pelo controle interno frequentemente se mostram desmotivados. Ainda na hipótese de se constatar algum ilícito e se condenar ou afastar o que incorreu na violação ao erário, rapidamente a engrenagem o substitui por alguém também corrupto.

No mais, embora tenha ocorrido uma alavancada em termos de preocupação por parte das organizações públicas e privadas em estancar a corrupção nos últimos anos, os índices de percepção seguem aumentando vertiginosamente no país, segundo demonstram dados da Transparência Internacional¹¹⁹, onde o Brasil foi apontado em 2018 ocupando a 105ª posição no ranking de países menos corruptos, tendo caído 9 posições com relação ao ano anterior. Frise-se ainda que o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) do país vem piorando desde 2014, quando ocupava a 69ª posição.

Além disso, há de se mencionar os custos de transação decorrentes da corrupção, bem como sua abrangência, que envolve tanto os setores públicos como privados e ainda a sociedade. A organização deve buscar, portanto, que os benefícios de um plano de gestão de riscos de fraude e corrupção e os controles implantados dele decorrentes suplantem os seus custos¹²⁰.

Levando isso em consideração, é certo que organizações pequenas podem não ter recursos suficientes para implementar alguns controles. Para esses casos, uma estratégia para se obter uma melhor relação custo-benefício na aplicação de controles para combater a fraude e a corrupção seria investir em um controle preventivo e voltado às áreas de alto risco inerente, onde os esforços tenham os maiores impactos¹²¹.

Nesse sentido, deve-se levar em consideração que um programa de *compliance* efetivo deve concretizar políticas e diretrizes, buscando fazer a melhor alocação possível dos recursos disponíveis¹²².

¹¹⁹ Criada em 1993, a Transparência Internacional é um movimento global que tem como missão livrar governos, empresas e a sociedade civil da corrupção. Trata-se de uma organização sem fins lucrativos responsável por elaborar anualmente o Índice de Percepção da Corrupção no setor público de 180 países, atribuindo uma pontuação que varia entre 0 (altamente corrupto) e 100 (totalmente íntegro). Referido mecanismo é muito utilizado por tomadores de decisões nos setores público e privado para avaliar riscos e orientar sua atuação. Ademais, o trabalho desenvolvido contribui para manter na agenda global a pauta da corrupção, na medida em que incentiva a sociedade civil a cobrar respostas a seus governantes.

¹²⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de combate à corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, 2017. p. 27.

¹²¹ Idem, p. 28.

¹²² LOSINSKAS, Paulo Victor Barchi; FERRO, Murilo Ruiz. *Compliance nas licitações e contratações públicas*. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripta; VENTURINI, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 669.

De mais a mais, evidencia-se que o vácuo gerado com a corrupção vai na contramão dos reais anseios sociais, onde se mostram extremamente necessárias prestações positivas do Estado de modo a suprir o déficit nas áreas da saúde, educação, segurança, saneamento, tecnologia, dentre outras tantas.

Não obstante, mister atentar para o que alerta Thomas Rotsch: “a corrupção pode não apenas ser – possivelmente – prevenida pelo *compliance*. Também o *compliance* – inversamente – pode dar origem à corrupção¹²³”.

Levando em consideração todo esse cenário, a adoção de programas de *compliance* genuinamente efetivos não apenas mostram-se aptos a mitigar as consequências da corrupção existentes no país como também são vitais para o seu desenvolvimento.

Nesse contexto, quando analisado enquanto instrumento capaz de estimular o desenvolvimento sustentável do país, a relevância do *compliance* revela-se ainda mais proeminente.

Ademais, as diretrizes de elaboração e implementação de programas anticorrupção estão alinhadas com as balizas constitucionais e infraconstitucionais, eis que são voltadas para a adoção de uma cultura de integridade e ética.

É certo que quando do seu desenvolvimento deve-se atentar ao perfil da organização, bem como dos riscos aos quais está sujeita, além do que a mudança de cultura deve ser conduzida continuamente através dos membros da alta direção, pelo exemplo. Também o monitoramento dos resultados deve ser constante, de modo a que se procedam às alterações que se julgarem necessárias.

A boa governança, quando materializada mediante a promoção da cultura de integridade, transparência e ética, juntamente com uma efetiva política de gestão de riscos e tomando por base a sustentabilidade, com vistas a perenidade da organização, se mostram enquanto vetores fundamentais para o desenvolvimento das organizações e para o progresso do país.

¹²³ ROTSCH, Thomas. Corrupção e *criminal compliance*. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 18, n. 73, abril/junho 2019. p. 42

3.2 MULTI-INSTITUCIONALIDADE E ASSIMETRIA INFORMACIONAL

O modelo pós-burocrático de reforma vigente, já descrito, ainda que tenha seus méritos, apresenta ainda uma série de limitações no campo organizacional. Muitos desses óbices dificultam a implementação de uma política pública efetiva no país – ou ainda, comprometem sua sustentabilidade.

Nesse sentido, evidencia-se nessas lacunas alguns pontos em comum, a saber: a fragilidade no planejamento, a multi-institucionalidade, a assimetria informacional e o déficit de articulação entre políticas públicas.

Primeiramente, cumpre mencionar que a implementação de políticas públicas depende de estratégias pensadas a longo prazo e, para tanto, faz-se necessária a adoção de ações integradas que sejam planejadas, organizadas, direcionadas e controladas¹²⁴.

No mais, para que uma política seja efetiva, são necessários mecanismos que estabeleçam metas, que disponham acerca dos recursos necessários e disponíveis, bem como que estabeleçam os gestores que irão assumir a liderança dos projetos e quem irá realizar o controle das ações, a fim de aferir se o que fora planejado está de fato sendo cumprido. Daí a relevância do processo administrativo para gerenciamento do projeto¹²⁵.

De fato, o atendimento às metas pré-estabelecidas está adstrito a um processo administrativo bem estruturado, na medida em que as etapas que seguem esse ciclo são interdependentes, sendo o planejamento a figura que norteia toda a atividade administrativa.

Uma vez elaborado o planejamento, tem-se a organização, que busca alocar os recursos disponíveis, sejam eles humanos ou financeiros, adequando-os conforme for necessário de modo que ao final as metas propostas na fase do planejamento sejam alcançadas.

Ao longo de todas essas etapas, desempenha-se a função diretiva, responsável pela coordenação da atividade administrativa. Esta etapa está diretamente relacionada à atuação humana das instituições e possui um papel central na estruturação de todas as atividades que permeiam a Administração.

¹²⁴ CHIAVENATO, Idalberto. *História da Administração: entendendo a Administração e sua poderosa influência no mundo moderno*. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹²⁵ Idem.

Paralelamente às demais funções, tem-se ainda o controle, fundamental para a gestão de qualquer política, conforme já mencionado. Isso porque é ele que assegura que os resultados daquilo que fora planejado, organizado e dirigido serão ajustados tanto quanto possível para o atendimento aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside, assim, na verificação de cumprimento dos objetivos e resultados pré-fixados.

Dessa forma, pode-se observar o processo administrativo como um ciclo, onde as mencionadas funções administrativas se repetem a partir do início de um projeto. Além disso, na medida em que o ciclo se inicia, as funções se repetem e possibilitam a análise do macro, permitindo ajustes e correções para o ciclo posterior, através da retroação.

Neste ponto, salutar a necessidade de cooperação estruturada entre os diversos atores do setor público se mostra enquanto uma estratégia proativa e interessante, na medida em que pode trazer benefícios a todos os atores engajados na articulação de uma política pública.

Conforme se vê, a utilização de ferramentas do Direito Administrativo para auxiliar no processo de implementação de políticas com fins estratégicos – nas quais se incluem a cooperação por parte dos diversos atores envolvidos –, se mostra imprescindível na busca por resolver diversas problemáticas atinentes ao planejamento e execução de uma política pública de maneira eficaz, além de ser indispensável para balizar o equilíbrio no tocante à relação entre as instituições envolvidas.

Através dessa cooperação, seria possível que órgãos e entidades diversas do poder público pudessem compartilhar dos seus problemas e encontrar soluções para mitigá-los conjuntamente, sendo certo que tal postura contribuiria não apenas para todas essas instituições envolvidas diretamente, mas para toda a sociedade, constituindo-se na mais genuína materialização da governança pública.

Ademais, uma outra questão que se coloca nesse eixo diz respeito a outra limitação existente na Administração Pública brasileira que compromete muito frequentemente a execução de uma política pública de maneira efetiva: a ausência de planejamento a longo prazo por parte dos gestores públicos.

Com efeito, tal comportamento coloca em xeque a sustentabilidade institucional, na medida em que com a mudança de mandatos, não há a continuação de uma política anteriormente pensada e iniciada na gestão anterior.

Muitas dessas políticas requerem um período maior de amadurecimento e de execução, o que por sua vez implica na necessidade de dar continuidade na gestão que irá segui-la, para que possam ser colhidos resultados no futuro¹²⁶.

Verifica-se, assim, que tudo indica que a melhor forma de lidar com a articulação jurídica envolvendo práticas de mitigação de problemas complexos encontrados quando do manejo de políticas públicas aponta para mecanismos de cooperação entre os diversos atores envolvidos.

Da mesma maneira, tal raciocínio se aplica à função de *compliance* nas organizações.

Traçando-se um paralelo a partir desse panorama, resta claro que para que um sistema de *compliance* seja efetivo, faz-se necessário gerir questões como assimetrias informacionais e multi-institucionalidade, uma vez que elas comprometeriam a obtenção de resultados.

Nessa esteira, a fragilidade de articulação entre as instituições (Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, Controladorias etc.), em um ambiente que acaba por incentivar a concorrência, inevitavelmente fará com que surjam conflitos.

Um possível caminho a ser seguido visando combater a multi-institucionalidade e a assimetria informacional pode ser a hierarquização das instituições. Dessa forma, contornar-se-ia a questão da articulação, uma vez que cada órgão ou entidade teria sua função definida e, com isso, poderiam articular-se entre si e conversar, ao invés de haver sobreposição, como se vê atualmente.

Um outro ponto reside na relevância de se discutir a gestão de riscos. Ao viabilizá-la amplamente, de maneira efetiva, antecipam-se muitos problemas, o que por sua vez reduz a assimetria de informações.

Não se trata aqui de um exercício de futurologia, mas em um conjunto de ações devidamente planejadas de modo que se imprima racionalidade ao sistema de *compliance*, onde irá ocorrer a aferição de probabilidade de um certo dano, mediante análises de impacto e a elaboração posterior de um diagrama de cálculo de riscos.

¹²⁶ Nesse contexto, aduz Francisco Longo que muitas vezes a brevidade de mandatos políticos-eleitorais faz com que haja uma interrupção nos processos de institucionalização e sua consolidação, o que compromete a obtenção de resultados efetivos na Administração. Tal brevidade, segundo aponta o autor, acarreta na perda da memória da instituição, sobretudo no que tange às mudanças e reformas experimentadas na gestão anterior, culminando no desperdício de aprendizagem organizacional. Cf. LONGO, Francisco. Introducción. In: LONGO, Francisco; YSA, Tamyko (Eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008. p. 26.

É certo que se impõe uma mudança de *mindset* no campo institucional visando equacionar tais falhas de articulação. Do contrário, os problemas permanecerão os mesmos: tanto a esquizofrenia organizacional como a ocorrência de desvios e fraudes, que são facilitadas diante desse cenário desordenado entre as instituições.

3.3 BLOCKCHAIN, COMPLIANCE E O POTENCIAL IMPACTO NAS ESTRUTURAS PÚBLICAS NO PAÍS

O *blockchain*, ou tecnologia de contabilidade distribuída (*distributed ledger technology* – DLT), consiste num sistema de processamento de transações que permite que sistemas baseados em conta (*account-based systems*) movam itens de valor de um ponto a outro. Trata-se de uma cadeia de blocos de registro protegida por criptografia avançada, que permite a transferência de informações e/ou valores, de tal sorte que não pode ser corrompido – até o momento –, e não está, portanto, sujeito a fraudes. Assim, uma vez inseridos os dados, estes dificilmente poderão ser alterados.

Seu surgimento coincide com o contexto do *bitcoin*, em 2008, uma vez que foi o meio responsável por operacionalizar o funcionamento das operações feitas por essa criptomoeda, na medida em que solucionou seu maior impasse, qual seja, garantir que uma moeda completamente virtual não fosse utilizada em diversas operações negociais, causando conseqüentemente uma sequência de pagamentos sem lastro¹²⁷. Além de assegurar que o mesmo *bitcoin* não seja transferido indefinidamente, ele também garante que a moeda chegue ao seu destino e que transações anteriores não sejam alteradas, de modo que a cadeia não é comprometida.

Como a atividade fraudulenta depende da manipulação de transações e registros após o fato, as transações do *blockchain* são inestimáveis em termos de confiabilidade – e é justamente a sua natureza dificilmente mutável que constitui um dos seus principais atrativos, na medida em que proporciona segurança para as partes envolvidas na transação.

¹²⁷ BIANCOLINI, Adriano; SILVA, Fernando César Domingues da; OSTI, Joelson Ribas. Como a tecnologia blockchain vem impactando, ou pode impactar, nas estruturas administrativas estatais. *Revista jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR*, ano 3, número 3, dez. 2018.

Além disso, o *blockchain* dispensa a necessidade de participação de um terceiro intermediário, possibilitando as chamadas relações *peer-to-peer*. Dessa forma, muitas das operações se tornam mais céleres e demandam menos custos de transação (como por exemplo gastos com cartório e o envolvimento de um banco central numa situação de venda de imóvel).

Com a utilização da tecnologia *blockchain*, a sua tecnologia por si só perfaz a idoneidade das transações e descentraliza o poder, na medida em que as informações, ao serem inseridas na rede, são compartilhadas com os demais participantes da rede (cada um denominado de nó ou *peer*).

Ademais, em que pese os códigos criptográficos que permitem o resguardo do sigilo de informações e a celeridade nas transações, tais blocos de informações garantem publicidade suficiente para a verificar a idoneidade e auditar todas as movimentações registradas.

Assim, vislumbra-se que a lógica do *blockchain*, apesar de surgir no contexto de criptomoeda, como o *bitcoin*, mostra-se de uma aplicabilidade muito mais ampla¹²⁸ e sua utilização estabelece um novo paradigma em termos de segurança na rede, indo além de transações virtuais que envolvem criptomoeda, englobando toda a sorte de ativos, tangíveis e intangíveis.

Considerando o atual momento no país, onde impera a desconfiança nas instituições públicas e privadas, o *blockchain* se mostra, portanto, enquanto um instrumento interessante, pois confere transparência, privacidade, segurança, rapidez, custos operacionais mais baixos nas negociações e a otimização de processos.

Há diversas outras áreas que poderão ser contempladas com os benefícios oriundos da aplicação do *blockchain*, tais como o setor da saúde (registros médicos, cadeia de registro de medicamentos), identificação dos cidadãos (acesso, alteração e correção de dados públicos), voto, gestão de direitos de propriedade intelectual, registro de propriedades, além da capacidade de aliar a tecnologia do *blockchain* ao combate a fraudes e à corrupção no âmbito institucional.

¹²⁸ Costuma-se comparar o *blockchain* a um livro contábil, onde consta toda a história percorrida por uma moeda virtual, por exemplo – apesar de sua aplicação não estar restrita apenas a moedas virtuais. Um outro exemplo que já é realidade, diz respeito à utilização da tecnologia de *blockchain* para registrar o trajeto dos alimentos – desde seu cultivo/criação até atingir o consumidor final –, tal qual se deu com uma carga de soja enviada dos Estados Unidos à China, em 2018, transação totalmente realizada por esse mecanismo, tendo os participantes afirmado que o tempo gasto no processamento de documentos e dados foi reduzido em 5 vezes (<https://br.reuters.com/article/internetNews/idBRKBN1FB1IG-OBRIN>). Estima-se que em breve ocorrerá o mesmo com relação ao histórico de um imóvel vendido, com o histórico de saúde das pessoas etc.

Cumpra mencionar ainda a possibilidade de utilização dessa tecnologia nos contratos inteligentes (*smart contracts*)¹²⁹, onde os requisitos estariam estabelecidos previamente e a validade do contrato estaria condicionada ao atendimento a esses requisitos. Tal aferição seria realizada mediante o próprio sistema – imparcial, idôneo e seguro – e não mais pelas partes envolvidas ou pelo Estado.

Especificamente no que tange ao *compliance* no setor público, essa ferramenta também se mostra igualmente promissora, sendo que inclusive já vem sendo utilizada por diversos países e tem impactado de maneira positiva a gestão pública através da prestação eficiente e eficaz de serviços públicos, conferindo *accountability* e transparência, reduzindo custos operacionais e humanos, além de se mostrar enquanto mecanismo relevante no enfrentamento à corrupção.

Com efeito, diversos países já estão fazendo uso da tecnologia *blockchain*, como por exemplo Estônia, Finlândia, Holanda, Singapura e Dubai, que já utilizam a tecnologia do *blockchain* na gestão pública.

Salutar que atualmente, na Estônia¹³⁰, 99% dos serviços públicos estão disponíveis para os cidadãos como serviços eletrônicos, 24 horas por dia, mediante uma tecnologia de contabilidade distribuída, desenvolvida internamente, conhecida como infraestrutura de assinatura sem chave (*Keyless Signature Infrastructure* -

¹²⁹ *Smart contract* é uma forma de programação auto executável dentro do sistema de *blockchain*. Em apertada síntese, ele permite que, havendo um determinado evento X pré-determinado, ocorrerá Y, sem que para tanto haja a necessidade de uma autorização do usuário ou de uma ação por parte deste. Com isso, confere-se elevado grau de autonomia às partes.

¹³⁰ “A Estônia está em segundo lugar na lista de países do índice de progresso social e direitos políticos, empatada com a Austrália e o Reino Unido. Os líderes da Estônia criaram sua estratégia de e-governo em torno da descentralização, interconectividade, abertura e cibersegurança. O objetivo foi criar uma infraestrutura “à prova de futuro”, capaz de acomodar o novo. Todos os residentes podem acessar informações e serviços on-line, usar sua identidade digital para conduzir negócios e atualizar ou corrigir seus registros governamentais. (...) Nas eleições parlamentares de 2011, os cidadãos efetuaram quase 25% dos votos on-line, acima dos 5,5% na eleição parlamentar anterior. As pessoas obviamente gostam e confiam no sistema: o número voltou a subir nas eleições de 2014, em que um terço dos eleitores participou pela internet de 98 países diferentes. O gabinete da Estônia utiliza um processo sem papel e faz todos os projetos de legislação acessíveis on-line. (...) A cibersegurança da Estônia deriva da sua infraestrutura de assinatura sem chave, que verifica qualquer atividade eletrônica matematicamente no Blockchain, sem administradores de sistema, chaves criptográficas ou funcionários do governo. Essa capacidade garante uma total transparência e prestação de contas; os interessados podem ver quem acessou quais informações, quando e o que eles podem ter feito com elas. Conseqüentemente, o Estado pode demonstrar a integridade dos dados e conformidade regulamentar, e os indivíduos podem verificar a integridade de seus próprios registros sem o envolvimento de um terceiro. Isto reduz custos: não há chaves para proteger e não há documentos para serem periodicamente reassinados. (...) Claramente, a tecnologia Blockchain não se aplica apenas às corporações com fins lucrativos, mas também às instituições públicas voltadas à prosperidade de todos, desde governo, educação e cuidados de saúde até as redes de energia, sistemas de transporte e serviços sociais.” TASPSCOTT, Don; TASPSCOTT, Alex. *Blockchain revolution: como a tecnologia por trás do bitcoin está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo*. São Paulo: Senai-SP, 2017.

KSI)¹³¹. Apenas casamentos, divórcios e transações imobiliárias não estão disponíveis na plataforma digital do governo.

No tocante ao Brasil, merece ser mencionada a primeira plataforma *blockchain* para o Governo federal, criada em 2017 pela SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados), que aponta o entrelaçamento entre o *blockchain* e as possíveis estratégias a serem adotadas no âmbito governamental de modo a desburocratizar os processos, agilizar a prestação de serviços e reduzir custos. Alguns dos instrumentos englobam o voto, verificação de informações (por exemplo, aferir se licenças, arquivos, transações, processos ou eventos realmente aconteceram, quanto custaram), movimentação de ativos, fornecimento de identificação virtual aos cidadãos, prestação de serviços públicos (registro de bens, por exemplo), rastreabilidade de processos licitatórios, dentre outros¹³².

Ademais, paulatinamente, o país vem adotando medidas baseadas na tecnologia para solucionar conflitos, como por exemplo a plataforma digital denominada Mudamos. Disponível desde 2014, ela consiste em um canal que abre o debate acerca de temas afetos à realidade brasileira e possibilita a assinatura de projetos de lei de iniciativa popular, viabilizando assim, a aproximação entre os diversos setores da sociedade civil organizada e seus representantes. Assim, na medida em que fomenta a construção coletiva de soluções para questões de interesse público, constitui um importante instrumento de efetivação da democracia direta.

Essas iniciativas apontam que o movimento de reconhecimento do grande potencial de aplicação da tecnologia *blockchain* no setor público já está, portanto, em curso no país, ainda que a passos lentos.

¹³¹ Ademais, a Estônia é o primeiro país a dispor de um sistema de identidade digital transnacional disponível para qualquer pessoa no mundo, chamado *E-Residency*. Tal instrumento permite a abertura e o gerenciamento de uma empresa no país de maneira inteiramente digital, independentemente da localização, mas não confere cidadania, residência fiscal ou direito de entrada para a Estônia ou para a União Europeia. Não se confunde, portanto, com um visto ou autorização de residência. Além disso, o país utiliza a tecnologia *blockchain* para garantir a segurança e acesso aos dados de assistência médica, e dispõe ainda do *E-Tax*, um sistema eletrônico de arquivamento de impostos estabelecido pela Junta Estadual de Impostos e Alfândega que arquiva eletronicamente todos os anos, cerca de 95% de todas as declarações fiscais na Estônia. Como resultado de seu ecossistema digital amplo, acessível e seguro, o país poupa anualmente 800 anos de trabalho, o que gera um superávit orçamentário e a redução de impostos. Mais informações a respeito podem ser encontradas no sítio virtual do governo da Estônia, disponível em <https://e-estonia.com/e-health-estonian-digital-solutions-for-europe/>.

¹³² Para mais informações acerca da plataforma lançada pela SERPRO voltada para utilização da tecnologia *blockchain* no serviço público, ver: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2017/como-utilizar-a-tecnologia-blockchain-no-governo>.

A mudança comportamental do governo em reconhecê-la enquanto necessária demonstra um alinhamento à atual tendência mundial, tendo em vista a otimização da gestão pública nos países onde já se adota a tecnologia *blockchain* na Administração Pública.

De fato, a sociedade passou por uma rápida transformação durante a última década, onde a tecnologia da informação promoveu e segue promovendo mudanças profundas, que vão desde o funcionamento das empresas ao cotidiano das pessoas, em uma velocidade sem precedentes. Não obstante, o governo e a Administração Pública, pelo menos na maioria das regiões do mundo, ainda não reagiram e não se adaptaram a essas mudanças com a rapidez necessária.

A atual demanda por abertura e transparência, maior conectividade para compartilhar conhecimento e informações, bem como eficiência e eficácia, está em alta, o que aponta para um novo modelo de governo, baseado na plataforma digital e de *software*. Tal redesenho, hoje uma necessidade que se coloca com urgência, acabará por redefinir a relação entre os governos e seus povos.

Salienta-se ainda que na era digital, dados e informações tornaram-se mais acessíveis através de múltiplos canais. O governo precisa evoluir, portanto, de uma “autoridade” de cima para baixo para um “*hub* de dados autêntico”, baseado em rede¹³³.

Considerando que um dos papéis do governo é avaliar melhor o ambiente social, conectar os cidadãos, realocar e integrar recursos para criar o valor social mais importante para todos, ele necessariamente precisará ser mais aberto no que tange ao compartilhamento de dados, de modo a ganhar confiança. Deverá, assim, ser mais proativo em envolver o público por meio de atividades, a fim de gerar valor público e estar mais disposto a capacitar a sociedade na tomada de decisões, abordando melhor os problemas e desafios sociais que se colocam.

Além disso, esse novo modelo de governo precisa fornecer um serviço personalizado com base nas necessidades do indivíduo. Para fazer isso, o governo deve transplantar todos os serviços *on-line*, quebrar os sigilos, reconstruir a arquitetura dos módulos baseados em serviços e fornecer acesso público a esses módulos para criar menus personalizados para serviços, indivíduos e empresas. Diferentes funções dentro do governo ainda podem existir, mas com base na plataforma de *software*, esses departamentos poderão compartilhar e rastrear dados relacionados e trabalhar em

¹³³ WORLD ECONOMIC FORUM. *Deep Shift. Technology Tipping Points and Societal Impact*. Global Agenda Council on the Future of Software and Society, Survey Report, set. 2015.

conjunto em tempo real. Algum trabalho baseado em processos pode até ser tomado por algoritmos para que os tempos de espera e os erros desnecessários possam ser evitados¹³⁴.

Por todo o exposto, especificamente no tocante ao potencial de aplicação do *blockchain* no *compliance* público, vislumbra-se que este se mostra não apenas como uma possibilidade bastante viável como também interessante, sobretudo pela ótica atinente à validação de processos de controle interno e externo, uma vez que possibilitaria uma redução drástica de recursos (tempo, dinheiro), além de fornecer lisura e transparência quando do manejo de informações, mitigando assim eventuais práticas corruptas e fraudulentas no âmbito das instituições.

Neste ponto, o uso de tecnologias disruptivas importa na diminuição de riscos de fraudes tendo em vista que o *blockchain* não permite a alteração de informações uma vez que elas sejam inseridas, conforme já mencionado.

Além da possibilidade de utilização da tecnologia do *blockchain* para o armazenamento seguro de dados, há ainda diversas potenciais aplicabilidades. Pode-se mencionar, ainda, o aporte informacional para auxiliar a detecção de riscos, em se tratando de medidas preventivas de *compliance*, além da possibilidade de utilização desse aporte para facilitar o curso de investigações e procedimentos para posterior negociação, seja no âmbito administrativo ou judicial (*compliance* repressivo).

Naturalmente, tudo isso não se tornará realidade a menos que o governo se adapte rapidamente a novas ferramentas e plataformas, como adotar o *blockchain* para criar novos mecanismos de tributação ou alavancar *big data* e dados analíticos para aumentar a precisão do planejamento e alocação de recursos públicos. O governo deve agir em certas questões e agir com rapidez – por exemplo, no ciberespaço, equilibrando o acesso a dados e a privacidade de dados, e eliminando ainda a fronteira entre dados e controle de informações. Portanto, os governos na era digital precisam responder a mudanças e desafios rapidamente. Eles precisam se adaptar e evoluir continuamente para co-criar valor público com os setores público e privado¹³⁵.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ “Of course, all of these will not become reality unless government adapts quickly to new tools and platforms, such as adopting the blockchain to create new taxation mechanisms, or leveraging big data and data analytics to enhance the precision of public resource planning and allocating. The government must act on certain issues, and act fast – for example, on governing cyberspace, balancing access to data and data privacy, and eliminating the border between data and information control. Therefore, governments in the digital age need to be responsive to rapid changes and challenges. They need to adapt and continuously evolve in order to co-create public value with the private and public sectors.” Idem.

Com efeito, o Estado precisa seguir em direção aos avanços proporcionados pela era digital com as tecnologias disruptivas, o que demanda uma resposta ágil face aos diversos desafios que ora se apresentam, sobretudo regulatórios, para que seja de fato um instrumento bem-sucedido num futuro próximo. Importante também frisar que não há ainda um consenso em torno de como operar a tecnologia *blockchain*, tampouco há um consenso acerca de sua potencial aplicação. Nesse sentido:

Não obstante os vários benefícios, *blockchain* não é uma "bala de prata" garantida para eliminar todas as questões contenciosas decorrentes da globalização e da digitalização em massa. Ele simplesmente representa uma evolução da internet – da "internet da informação" para uma "internet do valor". No momento, os riscos embutidos são pouco compreendidos e, provavelmente, estão relacionados aos riscos que operam no mundo virtual, como *hacking* externo, corrupção e perda de dados. Embora a criptografia forneça uma solução de segurança superior a muitas outras alternativas existentes, é ingenuidade supor que ela garante uma proteção absoluta dos dados contra ataques cibernéticos¹³⁶.

De fato, há muito a aprender sobre a tecnologia *blockchain*, tanto no que concerne a sua estrutura quanto as suas implicações e aplicações mais amplas, e, embora haja um horizonte promissor envolvendo essa tecnologia disruptiva, não se pode afirmar que é um sistema perfeito e imune a falhas. De igual maneira, é necessário que se tenha em mente sua aplicabilidade ao caso concreto, para que se possa ponderar acerca de seus possíveis riscos, analisar o grau de maturidade da transação, dentre outras questões.

O potencial do *blockchain* para se tornar um novo protocolo de padrão aberto para registros confiáveis, identidade e transações não pode ser simplesmente descartado. A tecnologia *blockchain* pode resolver a necessidade de uma entidade ser responsável por gerenciar, armazenar e financiar um banco de dados. Os verdadeiros modelos *peer-to-peer* podem se tornar comercialmente viáveis devido à capacidade do *blockchain* de compensar os participantes por suas contribuições com *tokens* (criptografias específicas de aplicativos), além de dar a eles uma participação em futuros aumentos no valor. No entanto, a mudança de mentalidade necessária e a ruptura comercial que tal modelo implicaria são imensas.

¹³⁶ “Notwithstanding the obvious benefits, blockchain is not a ‘silver bullet’ guaranteed to eliminate all the contentious issues arising from globalisation and mass-digitalisation. It simply represents an evolution of Internet from the ‘Internet of Information’ into an ‘Internet of Value’. At the moment, the embedded risks are poorly understood, and most likely they relate to the risks that operate in virtual world, such as external hacking, corruption and loss of data. Although encryption provides a solution of superior safety, it is naïve to assume it guarantees an absolute protection of data against cyber-attacks.” DE JONG, Julia. *Blockchain. Taxation and Regulatory Challenges and Opportunities*. Relatório do primeiro encontro *multi-stakeholder* realizado em Viena, Wirtschafts Universitat Wien, Mar. 2017.

O *blockchain* pode ter o potencial disruptivo de ser a base de novos modelos operacionais, mas seu impacto inicial será impulsionar eficiências operacionais. O custo pode ser retirado dos processos existentes, removendo os intermediários ou o esforço administrativo de manutenção de registros e reconciliação de transações. Isso pode mudar o fluxo de valor, capturando receitas perdidas e criando novas receitas para provedores de serviço *blockchain*. Com base em nossa quantificação do impacto monetário dos mais de 90 casos de uso que analisamos, estimamos que aproximadamente 70% do valor em questão no curto prazo está na redução de custos, seguido pela geração de receita e alívio de capital¹³⁷.

Independentemente de a aplicabilidade do *blockchain* ser ainda relativamente restrita e incipiente, sendo necessária a realização de muitas pesquisas empíricas, além da elaboração de indicadores e de avaliação estratégica para cada caso concreto – o que demanda especialistas técnicos voltados não apenas à questão tecnológica mas que atentem para o espectro jurídico, mormente à necessidade de regulação e os potenciais impactos oriundos dessa tecnologia –, os benefícios de sua implementação futura de maneira ampla no setor público brasileiro são inegáveis em termos de governança, transparência e sustentabilidade¹³⁸.

Além disso, o *blockchain* pode constituir uma ferramenta de aproximação entre os diversos agentes da sociedade, transformando-se em um grande vetor de mudança no relacionamento com o Estado.

Em vez de simplesmente regulamentar, os governos podem melhorar o comportamento das indústrias, tornando-as mais transparentes e impulsionando o engajamento da sociedade – não como um substituto para uma melhor regulamentação, mas como um complemento aos sistemas existentes. Acreditamos que a regulamentação eficaz e, por extensão, a governança eficaz vêm de uma abordagem multissetorial em que a

¹³⁷ “The potential for blockchain to become a new open-standard protocol for trusted records, identity and transactions cannot be simply dismissed. Blockchain technology can solve the need for an entity to be in charge of managing, storing, and funding a database. True peer-to-peer models can become commercially viable due to blockchain’s ability to compensate participants for their contributions with “tokens” (application-specific cryptoassets) as well as give them a stake in any future increases in the value. However, the mentality shift required and the commercial disruption such a model would entail are immense. Blockchain might have the disruptive potential to be the basis of new operating models, but its initial impact will be to drive operational efficiencies. Cost can be taken out of existing processes by removing intermediaries or the administrative effort of record keeping and transaction reconciliation. This can shift the flow of value by capturing lost revenues and creating new revenues for blockchain-service providers. Based on our quantification of the monetary impact of the more than 90 use cases we analyzed, we estimate approximately 70 percent of the value at stake in the short term is in cost reduction, followed by revenue generation and capital relief.” MCKINSEY & COMPANY. *Blockchain beyond the hype: what is the strategic business value?* Jun. 2018. Disponível em <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/blockchain-beyond-the-hype-what-is-the-strategic-business-value>.

¹³⁸ Segundo pesquisas realizadas pela McKinsey&Company visando aferir o valor estratégico do *blockchain*, os resultados obtidos demonstram que os graus de viabilidade e de impacto no uso dessa tecnologia no setor público são bastante elevados.

transparência e a participação pública são mais valorizadas e pesam mais na tomada de decisões¹³⁹.

Neste contexto, a tecnologia desempenha um papel crucial enquanto uma ferramenta para (i) promover e para auxiliar a realizar a avaliação necessária dos riscos, (ii) efetuar os automatismos – sobretudo na gestão de riscos e na geração de matrizes de regulação e controles associados, bem como, em geral, em mapas de risco –, e, ainda (iii) ao aferir a eficiência na gestão de compliance nas instituições.

Dessa forma, conforme preconiza Giovani Agostini Saavedra, a cultura de inovação necessita de fomentos econômicos e de incentivos e reformas institucionais que viabilizem a autonomia e a interação entre o governo, a academia e a indústria. As bases institucionais necessárias ao desenvolvimento da inovação dependem da instituição de benefícios fiscais, somados a incentivos de apoio e fomento às universidades e ao setor empresarial, atrelado ainda ao financiamento econômico¹⁴⁰.

Assim, vislumbra-se, nos próximos anos, uma elevada migração para ambientes regidos por *blockchain*, considerando os retornos positivos que já tem apresentado até então, em que pese a inegável capacidade que tem de gerar oportunidades para criar e comercializar valor na sociedade, imprimir integridade e, assim, revolucionar a atual era da informação.

É sob essa perspectiva que se revela a relevância do *blockchain* enquanto mecanismo profícuo quando do processo de implementação e execução de programas de *compliance* no setor público brasileiro.

¹³⁹ “Rather than simply regulating, governments can improve the behaviour of industries by making them more transparent and boosting civic engagement – not as a substitute for better regulation but as a complement to the existing systems. We believe effective regulation and, by extension, effective governance come from a multistakeholder approach where transparency and public participation are valued more highly and weigh more heavily in decision-making.” WORLD ECONOMIC FORUM. *Realizing the potential of blockchain: a multistakeholder approach to Stewardship of Blockchain and Cryptocurrencies*. Jun. 2017. Disponível em <https://www.weforum.org/whitepapers/realizing-the-potential-of-blockchain>.

¹⁴⁰ SAAVEDRA, Giovani Agostini. Inovação e incentivos fiscais. *Zero hora*, Porto Alegre, 27 set. 2014. Em dia, p. 26.

CONCLUSÕES

O presente trabalho dedicou-se a analisar a temática do *compliance* público a fim de sanar eventuais questionamentos envolvendo os benefícios da implementação de programas de *compliance* na Administração Pública Federal.

Conforme demonstrado, para que se mostre efetivo, a política de *compliance* organizacional deve atentar fundamentalmente para três pilares: governança, gestão de riscos e sustentabilidade.

Esses três eixos sustentam a política de *compliance* e refletem os princípios que devem balizar toda a gestão pública, consoante o disposto no texto constitucional – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A cultura de integridade que deve pairar sobre as instituições revela-se elemento propulsor da boa governança, e exige a adoção de condutas éticas e da transparência administrativa.

Já a gestão de riscos possui como escopo principal antever situações que possam vir a macular o patrimônio e o interesse público, e guarda estreita relação com a sustentabilidade, na medida em que permite à instituição com um sistema de *compliance* efetivo possa perpetuar sua atuação ao longo do tempo.

Em se tratando dos desafios que se colocam diante desse cenário, debruçamo-nos sobre a corrupção e a multi-institucionalidade, apontando para a inovação e o desenvolvimento de tecnologias com potencial disruptivo – mormente do *blockchain* –, como possíveis mecanismos de auxílio na superação a esses desafios.

Ademais, destacou-se o papel relevante assumido pelo cidadão na atualidade, face a tendência assumida pela Administração no sentido de dialogar e democratizar os espaços públicos. Por sua vez, tal aproximação permite o controle social, o que corrobora para que condutas que atentem contra a finalidade pública sejam coibidas.

Com efeito, tanto a análise da experiência internacional como da nossa realidade, considerando os recentes casos de corrupção ocorridos tanto no país como mundo afora, evidenciam que o não-*compliance* não se mostra sustentável para uma organização, na medida em que os danos ocasionados podem comprometer seu funcionamento.

Além disso, pode acarretar ainda em diversos efeitos que extrapolam os limites organizacionais, atingindo a economia e a sociedade de maneira geral a depender da influência/tamanho da organização.

É certo que um programa de *compliance* não permite aferir ou prever todos os possíveis danos que podem ocorrer no âmbito organizacional. Não obstante, um sistema de gestão de riscos efetivo garante de maior segurança e previsibilidade a organização, de modo que muitos dos danos poderão ser evitados e com eles, muitas crises.

Uma outra questão que se coloca – e que ainda resta nebulosa – consiste na parca jurisprudência sobre o tema no Brasil. No entanto, o atual grau de exigência judicial, ainda que não seja muito claro, permite que sejam extraídas algumas considerações que podem se mostrar valorosas, na medida em que celebram boas práticas, como por exemplo as certificações e os selos de qualidade.

Com efeito, tais iniciativas servem de incentivo na medida em que conferem reconhecimento às organizações que adotam condutas éticas no desenvolvimento de suas atividades, o que fortalece a relevância do papel da instituição de programas de *compliance* efetivos.

Indo para além disso, surge uma problemática concernente à fiscalização que se coloca diante desse cenário: em se tratando do *compliance* público, a quem cumpriria fiscalizá-lo?

Não se mostra razoável supor que a própria Administração o faria de maneira totalmente isenta. Tal tarefa cumpriria a um terceiro imparcial, quiçá o legislador, que cuidaria da regulação ao passo em que surgissem problemas concretos. Outras possíveis alternativas poderiam ser a criação de um órgão com certa independência ou ainda de uma organização que contasse com funcionários públicos para auxiliar no processo de construção de políticas do órgão/entidade, ou ainda, eventualmente, os cidadãos.

Em suma, o que se pretendeu, por meio dos esforços aqui depreendidos, foi apontar para a necessidade de uma prestação pública que seja de fato efetiva, mediante o panorama atual de *compliance* que emerge no país, alertando para que não se recaia em mero formalismo, e, pior, para que não incorra em mais corrupção.

Registre-se que por efetividade, aqui, entendemos como uma gestão pública embasada na coesão e na racionalidade.

Como já destacado, será capaz de imprimir racionalidade o sistema de *compliance* que tenha em seu escopo os elementos fundamentais para sua implementação, a saber, governança, gestão de riscos e sustentabilidade, de modo a permitir que os riscos tão logo sejam identificados, possam ser mitigados ou evitados, ou ainda, em última análise, que se proceda à adoção de medidas corretivas, caso já tenham se materializado.

Com relação à governança pública, esta possui um papel chave na intermediação entre o Estado e a sociedade, na medida em que embasa os processos de administração e controle das instituições com base na transparência (fundamental para respaldar a atuação da Administração, ao passo em que a sociedade confia no processo de tomada de decisão), integridade (probidade ao longo da atuação pública) e na prestação de contas de modo responsável (*accountability*).

Em se tratando do gerenciamento de riscos, este por sua vez se revela imprescindível pois confere previsibilidade e segurança jurídica à organização, posto que permite o mapeamento e o posterior equacionamento dos riscos de *compliance*.

Por fim, no que se refere à sustentabilidade das organizações, reitera-se a relevância da responsabilidade social atrelada a uma prestação transparente e que mensura os impactos de sua atuação a longo prazo, o que evidencia a necessidade de introjeção da cultura de integridade.

Os três fundamentos, portanto, estão interligados e se complementam, de tal modo que não podem estar dissociados em uma estratégia organizacional que pretenda ser efetiva.

De mais a mais, traçando um paralelo do que fora exposto em relação ao desenvolvimento do país, evidencia-se que a inovação se mostra como o caminho mais promissor. Há, entretanto, uma série de desafios a serem superados, uma vez que a questão, tal qual se dá com o *compliance*, implica, sobretudo, na introjeção de mudanças culturais.

Nesse cenário, o aprimoramento de boas práticas não apenas favorece a atuação e o desenvolvimento das organizações como também agrega valor a elas. Isso porque o grau de lisura e probidade na gestão pública reflete-se na qualidade na prestação de serviços e na efetivação de direitos sociais.

Em razão disso é que se mostra tão necessário mitigar práticas que vão na contramão dos princípios que regem a atuação administrativa.

Ademais, a adoção e fomento de uma cultura de inovação demonstra ser capaz de embasar as mudanças organizacionais desejadas e conferir-lhes efetividade em termos de resultado, na medida em que agregam racionalidade aos procedimentos na atuação pública.

Nessa linha, os programas de *compliance* podem contribuir sobretudo quando aliados ao uso de tecnologias disruptivas, como o *blockchain*. Conforme já demonstra a

experiência internacional, a governança pública tem muito a ganhar com essa mudança de paradigma.

Através da introjeção da cultura de integridade e da ampliação do relacionamento e do diálogo entre as esferas, de modo a coibir *gaps* na gestão pública tais como a multi-institucionalidade e a assimetria informacional, é que se pode fundar as bases para a cultura de inovação rumo ao desenvolvimento do país e o *compliance* público se mostra enquanto um importante aliado nesse sentido.

REFERÊNCIAS

BACIGALUPO, Enrique (Dir.). *Compliance y derecho penal*. Navarra: Aranzadi, 2011.

_____. *Curso de derecho penal económico*. Madrid: Marcial Pons, 2005.

BRASIL. Decreto n. 8420, de 18 de março de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 mar. 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm.

BRASIL. Lei ordinária n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 ago. 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Sustentabilidade na Administração Pública Federal*. Brasília: TCU, 2017.

BIANCOLINI, Adriano; SILVA, Fernando César Domingues da; OSTI, Joelson Ribas. Como a tecnologia blockchain vem impactando, ou pode impactar, nas estruturas administrativas estatais. *Revista jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR*, ano 3, número 3, dez. 2018.

BLOCK, Marcella. *Compliance e governança corporativa*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

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.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania*. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora 34, 1998.

CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 63-72, out./dez. 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. *Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigências e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CHERMAN, Andrea; TOMEI, Patrícia Amélia. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? *RAC*, v. 9, n. 3, jul./set. 2005, pp. 99-120.

CHIAVENATO, Idalberto. *Fundamentos da administração: planejamento, organização, direção e controle para incrementar competitividade e sustentabilidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

_____. *História da Administração: entendendo a Administração e sua poderosa influência no mundo moderno*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CORDERO, Isidoro Blanco. Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales. Estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica. *Eguzkilo*, n. 23, p. 117 - 138, 2009.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Developing key risk indicators to strengthen enterprise risk management. How key risk indicators can sharpen focus on emerging risks. COSO, 2010.

DE JONG, Julia. *Blockchain. Taxation and Regulatory Challenges and Opportunities*. Relatório do primeiro encontro *multi-stakeholder* realizado em Viena, Wirtschafts Universitat Wien, Mar. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GONÇALVES, José Antônio Pereira. *Alinhando processos, estrutura e compliance à gestão estratégica*. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO E ÉTICA EMPRESARIAL. *Código de Compliance Corporativo. Guia de melhores práticas de Compliance no âmbito empresarial*. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *A prática da sustentabilidade: desafios vividos por agentes da governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2009.

_____. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2015.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-ômega, 1975.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do serviço público*, Brasília, n. 2, ano 49, abr./jun. 1998. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1490>.

LONGO, Francisco; YSA, Tomyo (Orgs.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, Viçosa, v. 2, n.1, jan.mar./2010, p. 110-135.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão pública: abordagem integrada entre a Administração e o Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017.

MEDAUAR, Odete. Controles internos da administração pública. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 84, n. 84/85, p. 39- 55, jan. 1990. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67131>.

NIETO MARTIN, Adán; CALATAYUD, Manuel Maroto (Coords.). *Public Compliance, Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla de La Mancha, 2014.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Orgs.). *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: Ed. IBAMA, 2002.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (Coord.). *Governança, compliance e cidadania*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NYE, Joseph S. NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, nº 61, jun./1967, pp. 417-427.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra. 2011. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>.

PACTO GLOBAL REDE BRASILEIRA. *Caderno do Pacto: Anticorrupção*. Cultura de integridade e ética nos negócios. São Paulo, 2015.

PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília, 1995.

SAAVEDRA, Giovani. Reflexões iniciais sobre criminal compliance. *Boletim IBCCrim*, ano 18, n. 218, p. 11-12, jan./2011.

_____. Inovação e incentivos fiscais. *Zero hora*, Porto Alegre, 27 set. 2014. Em dia, p. 26.

ROTSCH, Thomas. Corrupção e *criminal compliance*. Trad. Raquel Lima Scalcon e Emilia Merlini Giuliani. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 18, n. 73, p. 31-51, 2019.

SAAD-DINIZ, Eduardo. A criminalidade empresarial e a cultura de *compliance*. *Revista Eletrônica de Direito Penal*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, dez. 2014.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-252, Jun. 2010.

SHECAIRA, Sérgio Salomão; ANDRADE, Pedro Luiz Bueno de. *Compliance e direito penal*. *Boletim IBCCrim*, ano 18, n. 222, p. 2, mai./2011.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. Teoría del delito y derecho penal económico. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 20, v. 99, nov./dez. 2012.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVERMAN, Michael G. *Compliance management for public, private, or nonprofit organizations*. New York: McGraw Hill, 2008.

STEINBERG, Richard M. *Governance, risk management and compliance*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2011.

TASPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. *Blockchain revolution: como a tecnologia por trás do bitcoin está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo*. São Paulo: Senai-SP, 2017.

TIEDMANN, Klaus. El concepto de Derecho Económico, Derecho Penal Económico y de delito económico. *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, 1983.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2018. Disponível em <https://www.ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de gestão de riscos*. Brasília: TCU/Seplan, 2018.

_____. *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU, 2018. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>.

_____. *Referencial de combate à corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, 2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>.

_____. *Sustentabilidade na Administração Pública Federal*. Brasília: TCU, 2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-em-sustentabilidade-na-administracao-publica-federal.htm>.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1978.

_____. *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press, 1947.

WORLD BANK. *Development in practice. Governance: the World Bank's experience*. Washington D.C.: World Bank, 1994.

_____. *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington, D.C.: The World Bank, 1989.

_____. *World Development Report 1992: development and the environment*. Washington D.C.: World Bank, 1992.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Deep Shift. Technology Tipping Points and Societal Impact*. Global Agenda Council on the Future of Software and Society, Survey Report, set. 2015.

_____. *Realizing the potential of blockchain. A Multistakeholder approach to the Stewardship of Blockchain and Cryptocurrencies*. White Paper, jun. 2017.

ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adan (Dirs.). *El derecho penal económico en la era compliance*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2013.

Sítios eletrônicos

<https://e-estonia.com/> (Site oficial do governo da Estônia)

<https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/blockchain-beyond-the-hype-what-is-the-strategic-business-value> (“Blockchain beyond the hype: what is the strategic business value?”)

<https://br.reuters.com/article/internetNews/idBRKBN1FB1IG-OBRIN> (“Carga de soja dos EUA à China é a primeira realizada com mecanismo blockchain”).

<https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2017/como-utilizar-a-tecnologia-blockchain-no-governo> (“Como utilizar a tecnologia blockchain no governo? Serviços públicos podem se tornar mais céleres, baratos, seguros e eficientes”).

Eventos, palestras e seminários

Aula de Teoria Geral do Direito ministrada pelo professor Silvio Luiz de Almeida na Universidade Presbiteriana Mackenzie em 16 de abril de 2019.

I Seminário de Governança, *Compliance* e Cidadania, na Universidade Presbiteriana Mackenzie, nos dias 27 e 28 de março de 2018.

II Seminário de Governança, *Compliance* e Cidadania, na Universidade Presbiteriana Mackenzie, nos dias 26 e 27 de março de 2019.