

## IMPLANTAÇÃO DE COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA REVISÃO DE LITERATURA

### IMPLEMENTATION OF COMPLIANCE IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR: A LITERATURE REVIEW

Márcia Germana Alves de Araújo Lobo<sup>1</sup>  
Marcelo Benetele Ferreira<sup>2</sup>

**RESUMO:** A imagem da Administração Pública brasileira sofreu grande desgaste diante do cenário recente de desvios vultuosos de dinheiro público. A Polícia Federal, entre os anos de 2014 e 2017, apurou que aproximadamente 48 bilhões de reais de recursos foram desviados, os quais deveriam ser alocados para as áreas sociais da saúde, da educação e para o crescimento econômico nacional. Nesse sentido e a fim de mitigar os riscos da corrupção, o controle através de um arcabouço jurídico foi necessário para institucionalizar, nas empresas públicas e privadas, o desenvolvimento de programas de *compliance*, também chamados de integridade. O objetivo desse trabalho é, portanto, realizar uma revisão de literatura acerca dos benefícios e das dificuldades para implantação e desenvolvimento de programas de *compliance* nos órgãos públicos brasileiros direcionados ao combate à corrupção. Para tanto, foi realizada uma pesquisa sistemática nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), portal de periódicos da CAPES e Google Acadêmico, onde inicialmente foram efetivadas as leituras dos títulos e dos resumos sobre o tema e consideradas como critério de inclusão as pesquisas acadêmicas publicadas entre os anos de 2010 e 2022, bem como aquelas que abordaram estudos sobre o desenvolvimento de programas de *compliance* relativos às dificuldades enfrentadas e aos benefícios alcançados. Os resultados apontaram para a importância da implantação e do desenvolvimento dos programas de *compliance* nas empresas públicas e privadas, os quais necessitam do apoio efetivo da alta gestão em face da complexidade, além de exigirem conhecimento e o fortalecimento da estrutura de recursos humanos capacitados. Ainda, existem muitas referências e materiais que apoiam as atividades oriundas da legislação de regência ou que foram produzidos por instituições de estado com expertise no assunto, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse contexto, os desafios da implementação de programas de *compliance* está em evolução e é grandioso por ultrapassar o cumprimento dos normativos e por exigir mudanças de cultura e de comportamento de todos os envolvidos.

191

**Palavras-chave:** Programas de *Compliance*. Combate à Corrupção. Governança. Gestão Pública. Desafios.

<sup>1</sup>Pós- graduanda em Direito Administrativo Universidade Federal do Tocantins- UFT.

<sup>2</sup> Orientador. Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo IDP/DF. Professor do Programa de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Direito e Processo Administrativo da Universidade Federal do Tocantins- UFT. Membro da PGF/AGU.

**ABSTRACT:** Brazilian state-owned companies' reputation was greatly damaged due to huge public money embezzlement in recent years. Federal Police, between 2014 and 2017, indicated about 48 billion reais as alleged embezzlement of resources, which should have been allocated to health, education and economic growth. In this sense, in order to mitigate risks, control through a legal framework was necessary to institutionalize, in public and private companies, the development of compliance programs, also called integrity. The objective of this work is, therefore, to carry out literature review about the benefits and difficulties for the implementation and development of compliance programs in Brazilian public agencies, in the fight against corruption. Therefore, a systematic search was carried out in the Scientific Electronic Library Online (SCIELO) databases, CAPES' journal portal and Google academic, where initially the titles and abstracts were read, considering as inclusion criteria articles published in the journals, years from 2010 to 2022, as well as those who addressed studies on the development of compliance programs regarding the difficulties and benefits achieved. The results found point to the importance of implementing and developing compliance/integrity programs in public and private companies, requiring effective support from top management, since the program becomes complex, as it requires knowledge, as well as a human resources structure empowered. Furthermore, there are many references and materials that support the activities, arising from the legislation or that were produced by persons that have expertise in the subject, such as CGU (Controladoria-Geral da União), TCU (Tribunal de Contas da União), among others. The challenge is enormous, because it goes beyond compliance with legislation, requiring a change in culture and behavior from those involved.

**Keywords:** Compliance programs. Corruption fighting. Governance. Public management. Challenges.

## 1. INTRODUÇÃO

As organizações públicas brasileiras passam por diversas situações de vulnerabilidade, seja pelo volume e pela complexidade das ações de gerenciamento que compreendem valores vultuosos ou seja em razão da conduta dos interessados que podem comprometer a eficiência e a moralidade de suas condutas e, conseqüentemente, a lisura dos procedimentos administrativos.

O Brasil sofre com prejuízos em decorrência de atos lesivos à Administração Pública e os números são assustadores. Para termos uma ideia da dimensão, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) elaborou um relatório sobre o tema e estimou que, anualmente, os prejuízos variam entre 1% e 4% do seu Produto Interno Bruto (PIB), equivalente a cerca de R\$ 30 bilhões de reais. No ano de 2013 um estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) mostrou que cada R\$1,00 desviado pela corrupção representava um dano para a economia e para a sociedade de R\$3,00 (PINHORI, 2013).

Em uma perspectiva global, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>3</sup> (OCDE) atestou que a corrupção representava 5% do PIB global, estimando-se o pagamento de mais de 1 trilhão de dólares todos os anos e um incremento de 25% no custo dos contratos públicos em países em desenvolvimento, o que afetava intensamente a economia e os direitos dos cidadãos (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Os escândalos de corrupção apontados nos últimos anos construíram a imagem, para outros países, de que as instituições brasileiras são, em grande parte, mal gerenciadas e utilizadas como meio para a satisfação desonesta de interesses pessoais. De acordo com dados levantados pela Polícia Federal, entre 2014 e 2017, cerca de 48 bilhões de reais foram apurados como supostos desvios de dinheiro público, que deveriam ser alocados para as áreas da saúde, da educação e para o crescimento econômico e, conseqüentemente, social (FIESP, 2019).

No caso das estatais o compromisso em atuar de forma socialmente responsável não está vinculado apenas ao posicionamento no mercado e a imagem, mas também, à sua responsabilidade como gestora de recursos públicos, comprometida com os princípios da Administração Pública. É possível evidenciar as conseqüências devastadoras das práticas e condutas ilícitas nos negócios realizados pela gestão pública e que trazem prejuízo social, econômico, sanitário e até mesmo para o livre comércio dos países. A convicção de que o problema da corrupção necessita de um grande empenho e esforço para controlá-lo exige o estabelecimento e o desenvolvimento de várias estratégias para mitigar seus prejuízos.

193

Portanto é relevante e premente que medidas sejam adotadas para coibir o desvio de verbas públicas. Tais adequações devem estar amparadas pelo ordenamento jurídico. Adotar os programas de *compliance* são uma das opções que devem ser realizadas de forma consciente e eficaz e, para serem implementados, exigem conhecimentos a fim de evitar tentativas desastrosas - morais e financeiras - para as empresas públicas e privadas (DOS SANTOS, 2019).

Sendo assim, uma das formas mais eficazes de controle trazem consigo um arcabouço jurídico de forma a institucionalizar, nas empresas públicas e privadas, o desenvolvimento de programas de integridade - como ficou denominado no Brasil - e que podem auxiliar na

---

<sup>3</sup> Há mais de 20 anos, a OCDE trabalha em estreita colaboração com países da América Latina e do Caribe (ALC) para facilitar o diálogo sobre políticas e a disseminação de boas práticas em áreas como investimento, educação, inclusão, concorrência, boa governança, combate à corrupção e política fiscal. Fonte <https://www.oecd.org/latin-america/>. Acesso em 24 out. 2022.

prevenção do suborno, além da responsabilização objetiva da pessoa jurídica e do agente infrator nas ações desviantes comissivas e omissivas (SANTOS, 2020).

Nesse sentido, o Poder Legislativo brasileiro trouxe ao ordenamento jurídico o instituto do *compliance*, consolidado através da Lei nº 12.846, de 2013 (também chamada de Lei Anticorrupção) e da Lei nº 13.303, de 2016 (conhecida como Lei das Estatais), com o objetivo de prevenir a ocorrência de atos de corrupção, bem como contribuir para o fomento da cultura de honestidade no Brasil, principalmente nas classes empresárias e políticas (DOS SANTOS, 2019).

Em linhas gerais, o objetivo do presente Artigo é realizar uma revisão de literatura acerca dos benefícios, desafios e dificuldades na implantação e no desenvolvimento de programas de *compliance* na Administração Pública brasileira no combate à corrupção. Para alcançarmos os objetivos serão traçados breves apontamentos sobre a origem e evolução do instituto, a implantação dos programas no Brasil, a gestão do risco e do controle interno e, ainda, os benefícios institucionais do *compliance*. Por fim, serão apresentadas as devidas considerações.

## 2 - ORIGEM E EVOLUÇÃO DO COMPLIANCE

A era do *compliance* ficou conhecida na década de 1950, especialmente no setor bancário dos Estados Unidos onde foram implementadas exigências legais e formais de apoio à criação de procedimentos internos nas empresas privadas de acordo com a legislação e regulamentos vigentes. Mas sua maior expressão foi sentida a partir de 1977 com a criação do *Foreign Corrupt Practices Act*<sup>4</sup> (FCPA) e foi fortalecida em face dos diversos escândalos de corrupções locais entre os anos de 1980 e 1990. Nesse contexto, a FCPA passou a ser referência nacional e internacional para respostas aos problemas de corrupção.

O termo *compliance* decorre do verbo *to comply* traduzido como conformidade, observância, obediência, submissão, dentre outras traduções possíveis (FREITAS e BLANCHET, 2020). Pode ser enquadrado como a busca por elevados padrões de governança e

---

<sup>4</sup> O FCPA é importante mecanismo anticorrupção do Direito estadunidense e que mira a fonte financeira da corrupção: propinas pagas por grandes corporações para auferir vantagens negociais. A estruturação do diploma é refinada e tem pontos de ambiguidade cujo clareamento não tem avançado, pois a norma é pouco desafiada nos Tribunais. Mesmo assim, em especial pela cultura de acordos que se formou em sua órbita, muitas punições são aplicadas e vultuosos valores são arrecadados pelo Estado. Fonte de inspiração para a Lei Anticorrupção brasileira (Lei 12.846/2013), guarda traços comuns e alguns contrastes com ela, de modo que o estudo do FCPA contribui para sinalizar pontos sensíveis que demandam atenção em relação à LAC. Fonte <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/185311>. Acesso em 24 out. 2022

do alcance dos objetivos estratégicos em conformidade com a legislação e com as boas práticas de combate à corrupção, acertado por compromissos e medidas de integridade que servem de referência para todas as áreas de uma instituição. Neste sentido, é dever de todos os envolvidos manter um ambiente de negócios baseado no alto desempenho e que, ao mesmo tempo, seja ético, íntegro e transparente. Sendo assim, a integridade contempla a estrutura de governança, capacitação de indivíduos (empregados e servidores), profissionalismo e mecanismos de monitoramento, controle e comunicação que garantam a aderência às normas e padrões, com vistas à condução das políticas adotadas para mitigar os riscos de seus administradores, colaboradores ou terceiros incorrerem em eventual ato de corrupção<sup>5</sup>.

No Brasil, diante do cenário político, social e econômico, os programas de controle interno nas organizações públicas e privadas para mitigar os riscos e as improbidades foram adotados e desenvolvidos através de referenciais normativos publicados há mais de uma década, especialmente dentro do universo das instituições bancárias brasileiras, a exemplo dos Estados Unidos. Parte do processo foi fomentado por iniciativa do Banco Central do Brasil a partir de 1998 com a publicação da Resolução nº 2.554<sup>6</sup> dispendo sobre a incorporação de controles internos efetivos (SILVA, 2017).

Para tanto, foi percorrida uma linha do tempo de promulgação de leis e resoluções com a finalidade de regulamentar políticas de prevenção à corrupção. Antes mesmo do Banco Central do Brasil editar a Resolução nº 2.554, de 1998, - determinando às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis - já havia sido promulgada a Lei nº 8.429<sup>7</sup>, de 1992, a qual

---

<sup>5</sup> A conceito do instituto foi retirada através da interpretação do Programa de Integridade da Casa da Moeda do Brasil, disponível em <https://www.casadoeda.gov.br/arquivos/pcmb/transparencia/acesso-a-informacao/institucional/cartilha-programa-integridade.pdf>. Acesso em 24 out. 2022.

<sup>6</sup> Apenas para registro histórico, pois a referida Resolução BCB nº 2.554/98 encontra-se integralmente revogada pela recente RESOLUÇÃO CMN Nº 4.968, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021, a qual dispõe, atualmente, sobre os sistemas de controles internos das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Fonte <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4968>. Acesso em 24 out. 2022.

<sup>7</sup> A Lei nº 8.429/92 foi recentemente alterada - e de certa forma flexibilizada - pela Lei nº 14.230, de 2021, sendo que o Supremo Tribunal Federal apreciou a sua (in)constitucionalidade por meio do Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989 e fixou, em sede de Repercussão Geral, o Tema nº 1.199.

contribuiu para a adoção de critérios e procedimentos mínimos de controle dentro da Administração Pública (SANTOS, 2018).

Na sequência, o Código Penal brasileiro foi alterado para incluir em seu texto o CAPÍTULO II-A (incluído pela Lei nº 10.467, de 2002) tipificando os crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira através de atos de corrupção ativa em transação comercial internacional. Ainda, a Lei nº 10.763, de 2003, modificou novamente o Código Penal brasileiro quanto as penas para os crimes de corrupção ativa e passiva, as quais passaram a ser de reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa (SILVA, 2020).

No decorrer de 2013 foi promulgada a Lei nº 12.846, de 2013, chamada de “Lei Anticorrupção”, através da qual as pessoas jurídicas passaram a ser responsabilizadas civil e administrativamente pelas práticas de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Foi uma grande novidade e um importante incremento em nosso sistema jurídico naquela ocasião. Ato contínuo, o legislador aprovou o Decreto nº 8.420<sup>8</sup>, de 2015, regulamentando a apontada norma e adotando os programas de integridade (art. 41 e seguintes) (SANTOS, 2018).

Contribuindo com o processo legislativo de combate a corrupção em 2013, 11 (onze) instituições do mercado de capitais brasileiro se organizaram, sob a coordenação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, e criaram o Código Brasileiro de Governança Corporativa - Companhias Aberta<sup>9</sup> (SILVA, 2020).

Ainda, um dos mais recentes instrumentos jurídicos brasileiro a fomentar as práticas de *compliance*, especialmente no setor público, foi a Lei nº 13.303, de 2016. O normativo também é conhecido por Estatuto Jurídico da Estatais, Lei de Responsabilidade das Estatais ou simplesmente Lei das Estatais. Foram estabelecidos vários mecanismos de transparência e governança para as empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dentre todos estão as regras para divulgação de informações, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, práticas de gestão de risco, códigos de conduta e programas educacionais (SILVA, 2020).

---

<sup>8</sup> Na atualidade, o recente Decreto nº 11.129, de 2022, revogou integralmente o antigo Decreto nº 8.420, de 2015, e passou a regulamentar a Lei nº 12.846, de 2013, em face das exigências fixadas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021).

<sup>9</sup> O documento é uma mera agenda positiva de governança corporativa e tem o objetivo de propor discussões e ações para elevar a competitividade do Brasil via melhorias do ambiente regulatório, incentivo ao incremento de fontes de financiamento de longo prazo e atração de recursos que possam assegurar condições adequadas para a expansão da atividade econômica e para o desenvolvimento do país. Pode ser consultado em [https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa\\_1\\_.pdf](https://www.anbima.com.br/data/files/F8/D2/98/00/02D885104D66888568A80AC2/Codigo-Brasileiro-de-Governanca-Corporativa_1_.pdf). Acesso em 24 out. 2022.

Nesse sentido, os programas de *compliance*, também chamados de programas de integridade foram se estendendo na busca da ética individual e coletiva e passaram a ser objeto de estudo de diversas áreas das ciências sociais e econômicas. Ocorre que, no mesmo movimento do setor privado, de aplicação de práticas de governança e prevenção de riscos, a Administração Pública passou a inserir os referidos programas em seus órgãos através de atos discricionários até que a Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 2016) tornou obrigatória a adoção das regras de *compliance* (BRITES, 2020).

Ainda, a Lei nº 13.848, de 2019, previu a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras brasileiras, as quais deverão adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno, além de elaborar e divulgar o 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 no âmbito de atuação institucional.

Diante disso, percebe-se que o Estado representa a coletividade e os valores morais devem ser adotados, vez que a atuação dos gestores é regulada diretamente pelo Ordenamento Jurídico Brasileiro. Assim, as práticas de integridade e conformidade passam a ser cogitadas pelos gestores públicos, apoiadas pela legislação infraconstitucional com o intuito de modernizar e proteger as relações públicas e privadas travadas pela sociedade organizada (FREITAS e BLANCHET, 2020).

Cabe ressaltar que os programas de *compliance* tem sua relação direta com a governança pública e fazendo parte dos elementos desta e são capazes de auxiliar a gestão na melhoria da efetividade da transparência, controle de riscos e o combate à corrupção, além da busca pelo implemento de uma cultura de cumprimento e fidelidade à valores éticos das instituições (DOS SANTOS, 2019).

Nesta esteira, Freitas e Blanchet (2020, p. 33) enfatizam que “O *Compliance* no Poder Público não é nada mais do que o conjunto de toda a legislação aplicável à Administração Pública, notadamente os princípios constitucionais, especialmente o da moralidade.”. Reforçam os autores que se trata, pois, de um conjunto de regras e modelos que envolvem procedimentos éticos suficientes a orientar o comportamento de uma empresa no mercado em que se insere, seja local ou internacional, envolvendo todos os seus agentes e relações desenvolvidas em seu respectivo ramo de atuação.



Sendo assim, o *compliance* traz benefícios, porém se torna complexo devido à necessidade de organização de diversos procedimentos de controle de riscos e de preservação de valores que irão envolver a estrutura societária existente; o compromisso efetivo da liderança; e a estratégia da empresa. Tudo isso para obter uma estrutura organizacional de segurança jurídica e confiança, indispensável para a melhoria na tomada de decisões (FREITAS e BLANCHET, 2020, p. 38). Todo o esqueleto intrincado e necessário se torna um grande desafio, sobretudo, para as pequenas empresas e demais órgãos públicos.

Superadas as apresentações das medidas normativas que fazem parte, direta ou indiretamente, dos Programas de *Compliance* ou Integridade no Brasil, como nominaremos em alguns momentos deste trabalho, passaremos em revista os mecanismos utilizados para a sua implantação na Administração Pública brasileira.

### 3 – IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NO BRASIL

Alicerçada num elemento fundamental da boa governança, a gestão da integridade contribui não apenas com a legitimidade e a confiabilidade das atividades do Governo brasileiro, mas também com a eficiência. Se todos os sistemas da gestão da integridade (correição, controles internos, gestão da ética, ouvidoria, dentre outros) forem bem coordenados, haverá um positivo favorecimento dos agentes públicos na tomada de decisões em função de critérios técnicos e não com base em interesses particulares (NOVACKI e MACHADO, 2020).

A par dessa percepção, a Administração Pública brasileira realizou importante movimento no sentido de promover os valores de integridade através da promulgação do Decreto nº 9.203, de 2017, tratando da implantação da política de governança no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional. O art. 19 do referido normativo dispõe que:

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
- (BRASIL, 2017).



A to contínuo, foi publicada a Portaria CGU nº 1.089<sup>10</sup>, de 2018, que conceituou as expressões “Programa de Integridade” e “Riscos para a integridade”, dividindo a implantação do programa em três fases: a primeira para constituição de uma unidade específica de gestão da integridade; a segunda para elaboração dos planos de integridade, com o conteúdo textualmente definido na Portaria; e, finalmente, a terceira, que trata propriamente da implantação e monitoramento do Programa implantado (FREITAS e BLANCHET, 2020).

Ainda nessa perspectiva, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) definiu diretrizes não vinculantes para as empresas a respeito dos programas de *compliance*, especificamente, no âmbito da defesa da concorrência: comprometimento e apoio da alta direção; instância responsável pelo programa de integridade (normalmente a equipe de *compliance* ou *compliance officer*); análise de risco, para um programa personalizado, de acordo com a atividade desempenhada; e monitoramento contínuo (CADE, 2016).

Corroborando com o anteriormente disposto, outros elementos importantes se somam à implantação dos programas e são trazidos por outros autores, bem como por *guidelines*<sup>11</sup> administrativos (como àquelas elaboradas pela CGU e pelo CADE), que se aplicam tanto no ambiente de programas privados como no público, podendo ser elencados os seguintes itens como essenciais ao programa: atuação direta e apoio incondicional da alta direção do órgão; nomeação de um responsável pelo programa (*compliance officer*); adequação às atividades desempenhadas pelo órgão; criação das regras e procedimentos; comunicação interna das normas; treinamento institucional; estabelecimento de canais de denúncias, sistema de premiação e medidas disciplinares; monitoramento e indicadores de desempenho e por último, extensão da aplicação a fornecedores e prestadores de serviços (CADE, 2016).

Quanto ao tópico comprometimento da alta gestão, a fim de direcionar os gestores públicos, a CGU descreveu orientações no Manual para Implementação de Programas de Integridade e apontou algumas medidas necessárias, como a divulgação do programa de integridade perante o público interno e externo, reforço sobre a importância e a necessidade de colaboração de todos, onde a gestão estratégica deve manifestar o apoio de forma efetiva, com o

---

<sup>10</sup> A Portaria CGU nº 1.089, de 2018, foi alterada pela Portaria CGU nº 57, de 04/01/2019. Apesar da alteração a essencial estrutural da primeira permaneceu no diploma alterador. [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria\\_CGU\\_57\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria_CGU_57_2019.pdf). Acesso em 24 out. 2022.

<sup>11</sup> A palavra “guidelines” pode ter como tradução literal a palavra “diretrizes”. Ou seja, é o conjunto de regras para determinado assunto que está sendo abordado. Nada mais é que linhas guia. Fonte <https://www.dclick.com.br/2012/01/29/guidelines/>. Acesso em 24 out. 2022.

devido destaque para os recursos humanos e materiais suficientes para o competente desenvolvimento e implementação e, por fim, ressaltou a relevância da alta gestão adotar uma postura ética exemplar (CGU, 2018).

Por outro lado, o *compliance* tem que possuir previsão estatutária. Ou seja, estar no bojo estatuto administrativo da instituição e ligado ao controle interno, como o Conselho de Administração e/ou Comitê de Auditoria Estatutária (CGU, 2018). Um exemplo relevante da implementação pode ser aferido no art. 10 da Lei nº 13.303, de 2016. Tal dispositivo previu que caberá ao Conselho de Administração a investigação de envolvimento de diretores nas irregularidades, além conferir a responsabilidade expressa ao referido órgão na verificação de conformidade do processo de indicação e de avaliação dos ocupantes do Conselho de Administração. Do mesmo modo, o Conselho Fiscal tem por finalidade o auxílio do acionista controlador na indicação de seus membros.

No que diz respeito aos elementos essenciais para a instituição do *compliance*, afigurasse relevante a nomeação de um responsável pelo programa, chamado de *compliance officer* ou agente de integridade, qualificado como aquele que deve garantir o cumprimento do *compliance* no âmbito interno e externo da organização. Tal personagem funciona como um fiscal, já que tem o dever de garantir que a organização cumpra as exigências previstas na legislação. Nessa perspectiva, faz-se necessário que esse profissional tenha autonomia para exercer sua função de maneira plena e eficaz, a fim de alcançar os objetivos pretendidos pelo Plano de Integridade, não vindo a sofrer eventual retaliação. Um outro exemplo pode ser conferido no âmbito da Casa da Moeda do Brasil, por exemplo, seguindo as melhores práticas, prevê, de modo expresso, a autonomia do *compliance officer* (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Noutra esteira, é preciso refletir sobre as dificuldades dos gestores de pequenos órgãos da administração pública para dispor de recursos financeiros e humanos suficientes, vez que possuem estruturas e organogramas enxutos. Ou seja, não possuem servidores para despender em tantos comitês, conselhos e funções, vez que existem órgãos públicos com menos de vinte servidores, por exemplo, prefeituras de interior, conselhos de classe, dentre outros. Findam sobrecarregando seus servidores em acúmulo de diferentes atividades, estes se desmotivam e por vezes resistem as nomeações. Sendo para a gestão estratégica destes órgãos, um grande desafio implantar, na íntegra, o programa de integridade.

Portanto, o alcance de uma boa governança depende fundamentalmente da definição e da implantação de um modelo de governança adequado ao tamanho, complexidade, negócio e perfil

de risco da organização. É papel fundamental da liderança avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-o adequadamente às partes interessadas (TCU, 2021).

Para tanto, requer desenvolver estratégias efetivas para qualificar os gestores responsáveis em prol do cumprimento das necessidades sociedades. Isto porque os servidores públicos devem, primeiramente, ser qualificados para desempenhar as atividades de gestão, para assim compreender e sanar as necessidades. Para que a Administração Pública seja eficiente e capaz de atender às necessidades da sociedade, é preciso competência e conhecimento sobre administração e legislação, visto que as particularidades da gestão pública influenciam, diretamente, sobre o desenvolvimento das atividades e alcance de melhores resultados (SILVA, 2020).

Como incentivo as melhores práticas de *compliance*, uma certificação poderia ser concedida aos órgãos públicos, chamado de Programa Destaque em Governança de Estatais<sup>12</sup> (B3). Tal programa previa que a estrutura de controle de uma estatal deveria estar em conformidade com os princípios do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), que são reconhecidos mundialmente como modelo para o desenvolvimento dos controles internos e para a avaliação de sua eficácia (CGU, 2018), sendo

201

que cinco estatais brasileiras foram certificadas: Petrobras; Copel; Banco do Brasil; Eletrobras e BB Seguridade.

O citado programa determinava que os mecanismos de controle interno deveriam estar presentes em três linhas de defesa: (1<sup>a</sup>) ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de controles internos; (2<sup>a</sup>) função de *compliance* e riscos; e (3<sup>a</sup>) auditoria interna e comitê de auditoria estatutário. O modelo de governança pautado nessas “três linhas de defesa” teria sido desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA), uma entidade sem fins lucrativos reconhecida nacional e internacionalmente (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Nesse sentido, foram apresentados diversos instrumentos adotados para a implantação dos Programas de *Compliance* no Brasil. No próximo tópico serão analisadas as algumas

---

<sup>12</sup> Após cinco anos de existência, a B3 comunicou ao mercado a descontinuidade de seu Programa Destaque em Governança de Estatais (PDGE). A decisão foi reflexo da evolução do cenário legal e regulatório brasileiro e as contribuições do PDGE para a legislação brasileira. Com efeito, a B3 destacou o prazo de até 6 (seis) meses da divulgação do Ofício Circular 185/2020-PRE, de 22/12/2020, para que as companhias certificadas possam se adaptar à descontinuidade. Fonte [https://www.b3.com.br/pt\\_br/regulacao/regulacao-de-emissores/atuacao-normativa/programa-destaque-em-governanca-de-estatais.htm](https://www.b3.com.br/pt_br/regulacao/regulacao-de-emissores/atuacao-normativa/programa-destaque-em-governanca-de-estatais.htm). Acesso em 24 out. 2022.

estratégias da gestão de risco e controle interno para o combate à corrupção com base nos programas de *compliance*.

#### 4 - GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO

Dentre as estratégias previstas para o combate a corrupção, a gestão de riscos tem sido adotada pelos controles internos, cuja criação foi oriunda da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001/2016<sup>13</sup>, que determinou ao Poder Executivo federal implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por premissa a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Importante lembrar que a atuação do controle interno pode ser: preventiva (atos prévios), detectiva (durante o ato) ou corretiva (realizados posteriormente à execução do ato). No caso, as regras de conformidade e integridade compõem os denominados controles “preventivos”, pois se trata de determinar condutas prévias, através da análise de riscos, identificação de eventuais erros e desperdícios (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Portanto, se faz extremamente importante, uma vez que consiste em etapa de prevenção, onde os procedimentos passam por um *accountability*, que identificam os riscos para manejá-los de forma a determinar as responsabilizações das decisões e das ações implementadas, salvaguardando os recursos públicos e a imparcialidade. Assim, as auditorias internas funcionam como uma proteção nas organizações visando garantir a eficiência nos processos para mitigar riscos (BRITES, 2020).

Neste sentido, cabe descrever sobre a implementação de linhas de defesa para gerenciamento de riscos em instituições de pequeno ou grande porte, que envolvem a definição de responsabilidades para cada nível de gestão no órgão.

A primeira linha de defesa envolve os gerentes operacionais, que devem se responsabilizar por identificar os riscos e manejá-los diariamente, implementando ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles, pois ao atuar diretamente no operacional possui conhecimento e expertise suficiente para ter um olhar crítico, podendo intervir a qualquer tempo, a partir do que foi definido pelas políticas internas (BRITES, 2020).

---

<sup>13</sup> A Portaria CGU nº 1.915, de 16 de agosto de 2021, publicada no Diário Oficial da União nº 157, de 19/08/2021, deu publicidade aos atos normativos inferiores à Decreto ainda vigentes no âmbito da CGU e dentre todos está a referida Portaria Conjunta 01/2016.

Já a segunda linha consiste na criação de um comitê formado pela alta gestão que terá a responsabilidade de normatizar e regular internamente os processos, com base na legislação vigente, de forma a evitar o dano, pelo risco já previamente identificado, ou seja, possui a liberdade de decidir e intervir, vez que tem competência para normatizar, porém atuam mais afastados da atividade fim (BRITES, 2020). Portanto, essa linha realiza atividades de supervisão dos riscos. O seu grande objetivo é desenvolver mecanismos e controles para que os riscos que possam afetar as estatais sejam controlados, permitindo o crescimento das empresas (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Na terceira linha de defesa se tem a auditoria interna da organização, que realiza a avaliação objetiva e independente da eficiência e eficácia dos controles internos, tanto no que concerne ao risco como à governança. Portanto, atua na eficiência e eficácia, na salvaguarda dos ativos, comunicação interna, conformidade de leis, regulamentos e contratos. Os auditores internos fornecem avaliações amplas para a governança e para a alta administração quanto a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, apoiando a primeira e a segunda linhas de defesa no alcance do gerenciamento de riscos e controle (BRITES, 2020).

Os auditores internos devem fornecer ao *compliance officer* e ao Conselho de Administração avaliações objetivas sobre as atividades da estatal, com um nível de independência que não há na segunda linha de defesa, cujo principal objetivo é a avaliação da eficácia do Programa de Integridade, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, inclusive sobre a atuação das primeiras linhas de defesa, através da verificação do cumprimento dos processos e a validação dos documentos e controles (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Existem ferramentas de gestão que auxiliam a elaborar a escala de matriz de risco, classificando-os, inclusive, em alto, médio ou baixo grau. Uma delas é a metodologia utilizada pela *International Federation of Accountants*<sup>14</sup> (IFAC) que traz a compreensão de que as avaliações de impacto consideram o aspecto financeiro, a viabilidade dos objetivos da organização e o impacto político. Estas ferramentas buscam racionalizar as análises de riscos, a fim de ajudar o gestor, inclusive a priorizar as ações que serão adotadas para mitigar os riscos (BRITES, 2020).

---

14 É uma organização global para a profissão contábil que apoia o desenvolvimento, adoção e implementação de padrões internacionais de alta qualidade, além de trabalhar para preparar uma profissão contábil pronta para o futuro numa visão global. Composta por 180 membros e organizações associadas em 135 jurisdições, representando mais de 3 milhões de contadores profissionais. Disponível em <https://www.ifac.org/> Acesso em 24 out. 2022.

Portanto, fica evidente que não se pode restringir um sistema de práticas tão complexo e amplo a um mero fazer cumprir a legislação existente, mas a prática deve acarretar uma significativa mudança de cultura e mentalidade, no sentido de que mesmo que nenhuma lei ou regulamento esteja sendo descumprido, ações capazes de trazer impactos negativos para as partes interessadas podem gerar risco à reputação e imagem da organização, colocando em risco a própria atividade da empresa (FREITAS e BLANCHET, 2020).

Aduzidas as competentes questões sobre a gestão de risco e controle interno, no seguinte título serão discorridos os benefícios da implantação dos Programas de *Compliance* nas organizações estatais.

## 5 – BENEFÍCIOS DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NAS ORGANIZAÇÕES ESTATAIS

Mendes e Carvalho (2017) considera os benefícios para adoção de um sistema de *compliance*, especialmente para as grandes empresas, pois têm mais visibilidade no mercado. Um deles, é a possibilidade de evitar sanções através da formação e orientação de seus funcionários e colaboradores e da organização das atividades da empresa, de modo a promover o cumprimento das exigências da legislação e diminuindo a possibilidade de violações.

204

Um outro seria a redução de eventuais penalidades, já que a existência de mecanismos e procedimentos de integridade estão contidos no rol de atenuantes de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, conforme expresso no art. 7º, VII da Lei nº 12.846, de 2013. Tendo como vantagem o benefício de facilitar a realização de acordos com autoridades regulatórias, a saber: acordos de leniência, a delação premiada e os Termos de Compromisso de Cessação (MENDES e CARVALHO, 2017).

Ainda, o impacto positivo da imagem da empresa perante a sociedade seria qualificado como um outro benefício, pois sendo demonstrado um sistema formal de combate à corrupção na empresa e o desejo de acertar poderá gerar a sua boa reputação perante a opinião pública e dos meios de comunicação. De forma indireta, estes ganhos poderiam ser de natureza econômica, pois a boa reputação da empresa poderia refletir em suas ações no mercado financeiro (MENDES e CARVALHO, 2017).

Nesse sentido, reafirmam Freitas e Blanchet (2020) que a exigência da boa-fé nas relações, do respeito à dignidade da pessoa humana, da moralidade em si e de outras posturas das relações

cotidianas, são questões que já podem demonstrar o respeito e a responsabilidade do empresário e do gestor público no tocante às melhores práticas.

Diante de combate às práticas ilícitas e irregulares a Administração Pública vem buscando a edição de um arcabouço normativo fundamentado em princípios constitucionais, com a finalidade de elevar e garantir o padrão das condutas administrativas, assumindo que o *compliance* não é um custo, mas um investimento profundo, benéfico e complexo em face do mapeamento e prevenção de riscos em prol da coletividade (FREITAS e BLANCHET, 2020).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente Artigo foi possível concluir que para a implantação e o desenvolvimento dos programas de integridade, no Brasil, um longo caminho legislativo foi percorrido, mas ainda há muito o que se fazer para sua consolidação. Afinal de contas, novas demandas de controle e governança estão norteando a Administração Pública brasileira e muitos órgãos ainda estão se adaptando.

Nesse contexto, percebemos que o setor público vem avançando no fomento à implantação de tais programas de integridade, que são sobretudo preventivos e estão balizados, especialmente, pelos órgãos públicos federais de referência na adoção do *compliance* e progridem em conjunto com as empresas privadas nacionais e estrangeiras, revelando a contribuição da legislação brasileira neste cenário.

Entretanto para alcançar a eficácia dos programas de integridade, se torna imprescindível que os gestores e os demais servidores subordinados estejam devidamente capacitados e alinhados à um prévio protocolo institucional. Em tempos de baixos investimentos no capital humano, o desafio é dispor de recursos financeiros suficientes visando a implementação e o fortalecimento das várias atividades inerentes ao controle.

Conclui-se, pois, que os controles e mecanismos de integridade, fiscalizações e auditorias devem ser implantados com equilíbrio e maturidade, sem intenção “policialesca” ou de prévias acusações, onde a formação e educação são elementos fundamentais para o crescimento e o sucesso dos programas.

De certo, nenhum programa de integridade conseguirá impedir todo ato lesivo direcionado contra a Administração Pública, mas é notório que somente a mudança de consciência e de cultura numa visão em perspectiva “do país do jeitinho” será capaz de devolver a esperança de dias melhores para uma Nação tão desgastada pelas marcas da corrupção.



Por fim, o presente Artigo contribuiu para diagnosticar o panorama brasileiro sobre *compliance* e o campo fértil está aberto para a construção de novos trabalhos acadêmicos sobre o instituto, inclusive análises de posicionamentos dos Tribunais Superiores na adequada interpretação constitucional da matéria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Valter; SANTOS, Bruna; XAVIER, Leonardo. **Compliance na administração pública brasileira**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Paraná. v.19, n.77, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1176>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União**. Edição 2 – Brasília, 2021. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/Bo/6B/478F771072725D77E18818A8/10\\_passos\\_para\\_boa\\_governanca\\_v4.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/Bo/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf). Acesso em: 22 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 9203, de 22 de novembro de 2017, que trata da implantação da política de governança no âmbito da Administração Pública Direta, autárquica e fundacional. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.htm>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRITES, Elise. **Compliance como Ferramenta para a Governança Corporativa Estatal Brasileira**. Brasília. 2020. Disponível em: <https://elisebrites.com.br/2020/07/08/compliance-como-ferramenta-para-a-governanca-corporativa-estatal-brasileira> Acesso em: 20 set. 2022.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE. **Guia Para Programas de Compliance Gabinete da Presidência**. Brasília/DF, 2016. Disponível em: [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br). Acesso em: 01 out. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública. Orientações Para a Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional**. Brasília/DF. 2018. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/images/Comite-Integridade/>. Acesso em: out. 2022.

DOS SANTOS, Mariana Costa. **Compliance na administração pública: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle**. Lex Cult Revista do CCJF, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 94-108, out. 2019. ISSN 2594-8261. Disponível em: <<http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/LexCult/article/view/241>>. Acesso em: 25 set. 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO – FIESP. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo. 2021. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/attachment/custo-economico-da-corrupcao-final>. Acesso em: 15 out. 2022.

FREITAS, Daniel Paulo Paiva de; BLANCHET, Luiz Alberto. **A adoção explícita do compliance pela Administração Pública Direta.** Revista do Direito Público, Londrina, v. 15, n. 3, p. 30-47, dez. 2020. Disponível em: DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 30. ISSN: 1980-511X. Acesso em: 15 out. 2022.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: concorrência e combate a corrupção.** São Paulo: Trevisan editora, 2017.

NOVACKI, Roberto E.; MACHADO, Carolina Mazzer A. **Compliance na administração pública brasileira: o caso do pacto pela integridade no ministério da agricultura, pecuária e abastecimento.** Revista Esmat, v. 12, n. 19, p. 129-144, 8 out. 2020. Disponível em: [http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/351](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/351). Acesso em: 20 set. 2022.

PINHORI, Marina. **5 efeitos danosos da corrupção que você não vê.** Exame. Abril. 2013. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/5-efeitos-danosos-da-corrupcao-que-voce-nao-ve/>. Acesso em: 15 out. 2021

SANTOS, Diogo. **Compliance e legislação anti-corrupção: uma perspectiva comparada.** Revista Brasileira de Filosofia do Direito. 4. 260. 10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2018.v4i1.4020. 2018.

SANTOS, Vilson Silva. **Compliance na administração pública: um grande desafio para o gestor público.** Revista Científica Semana Acadêmica. 1. 10.35265/2236-6717-semana-academica-v1n195-1. 2020. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/>. Acesso em: 20 set. 2022.

207

SILVA, Argemiro Cesar do Vale Verde de Lima e. **A institucionalização dos programas de compliance no ordenamento brasileiro.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5274, 10 dez. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62649>. Acesso em: 4 out. 2022.