

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

Marcelo Olivera de Souza

**PROGRAMAS DE INTEGRIDADE À EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO**  
**CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Santa Cruz do Sul

2023

### CIP - Catalogação na Publicação

Souza, Marcelo Olivera de

Programas de integridade à efetivação do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública / Marcelo Olivera de Souza. – 2023.

145 f. : il. ; 28 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Princípio da eficiência. 2. Administração pública. 3. Governança pública. 4. Compliance. 5. Integridade. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

Marcelo Olivera de Souza

**PROGRAMAS DE INTEGRIDADE À EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito. Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2023

Marcelo Olivera de Souza

**PROGRAMAS DE INTEGRIDADE À EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Esta Dissertação foi apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direito. Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

*Dr. Rogério Gesta Leal - UNISC*

Professor Orientador

---

*Dr. Janriê Rodrigues Reck - UNISC*

Professor Examinador

---

*Dr. Carlos Ignacio Aymerich Caño*

Professor Examinador – Membro externo

Santa Cruz do Sul

2023

*Dedico este trabalho à minha família -  
Marion, Marcela e Mateus-,  
que me apoiou e incentivou a realizá-lo.*

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Emílio (*in memoriam*) e Maria Mercedes, que desde sempre me demonstraram a importância dos estudos para uma vida digna. Também por que minha trajetória de vida sempre terá como base a bússola dos sólidos ensinamentos que recebi de meus pais, pelo amor à família, pelo valor ao trabalho e pelo respeito ao próximo.

Agradeço a minha família, em especial, minha esposa Marion, meus filhos Marcela e Mateus, por serem sempre fontes de incentivo e inspiração, por estarem juntos comigo, compreendendo cada momento e celebrando cada conquista.

E no cenário acadêmico, onde procurei conhecimento, agradeço ao meu orientador Professor Doutor Rogério Gesta Leal pela sólida e profícua orientação no decorrer desta jornada acadêmica. Meu respeito e agradecimento.

Agradeço à UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul, instituição plural e acolhedora, nas pessoas dos integrantes de seu sólido PPGD em Direito, nas figuras de todos os seus renomados Professores, bem assim pelas valorosas contribuições de sua laboriosa equipe de Colaboradoras.

Considero oportuno registrar ainda que, estando afastado da vida acadêmica por um longo período, o ano de 2022 veio a me oportunizar o retorno à vida de estudos, seja como desafio que me impus, seja como uma jornada em busca de outros horizontes. Então, se navegar se faz necessário, entendo ter conseguido cruzar a ponte, fazer a travessia acadêmica do Mestrado. Nesse sentido, permito-me referir e dizer como o faz Fito Paez - na icônica "*Al lado del camino*" -, "*me gusta abrir los ojos y estar vivo*". Com a experiência que o percurso do Mestrado proporcionou, posso dizer que abri os olhos e estou vivo. Gratifico-me.

Ao fim, não poderia deixar de agradecer aos colegas da turma do Mestrado 2022, excelentes companheiros nessa jornada de busca de conhecimento, superação de desafios e conquista dos objetivos almejados.

## RESUMO

A partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, o dever de eficiência foi elevado à categoria de princípio constitucional expresso, correspondendo ao que se conhece como o dever da boa administração. Sob esse viés, evidencia-se que a matriz do princípio da eficiência relaciona-se com uma Administração Pública voltada para a otimização de seus resultados, mediante uma forma de agir com presteza, qualidade e desempenho voltados para o fim da atividade do próprio Estado Democrático de Direito, isto é, a prestação dos fins, interesses e serviços públicos perseguidos. Como decorrência da transformação do papel e forma de atuação do Estado, programas de *compliance* no setor público passaram a representar uma verdadeira exigência da sociedade contemporânea em relação à nova gestão pública (*new public management*). Presentes no contexto contemporâneo um ambiente de multiplicidades de demandas relativas aos direitos fundamentais sociais, sob os quais subjaz luminarmente o princípio da dignidade da pessoa humana, afigura-se imprescindível a adoção de outra forma de visualização da relação havida Estado e Sociedade, reconhecendo-se a pertinência de uma administração pública do risco e do perigo. Nesse panorama, afigura-se necessário verificar de que forma programas de integridade podem servir para a concretização e maximização do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública brasileira. Neste sentido, harmonizam-se os conceitos de integridade e controle interno como sustentáculos das estruturas políticas, econômicas e sociais imprescindíveis ao devido funcionamento do Estado Democrático de Direito. Diante dessa conjuntura, mediante o uso de ferramentas de integridade ou *compliance*, se pretende auscultar a possibilidade de maximização da incidência da eficiência ao longo da atividade administrativa focalizando-se a pesquisa, no segmento da Administração Pública, sob os enfoques das (i) estruturas de controle interno e das (ii) licitações e contratos administrativos.

**Palavras-chave:** Princípio da eficiência; Administração Pública; *compliance*; governança pública; integridade.

## ABSTRACT

Since Constitutional Amendment no. 19 of June 4, 1998, the principle of efficiency has been elevated to the category of an express constitutional principle, corresponding to what is known as the duty of good administration. From this point of view, it is clear that the matrix of the principle of efficiency is related to a public administration focused on optimizing its results, through a way of acting with promptness, quality and performance aimed at the end of the activity of the Democratic State of Law itself, that is, the provision of the purposes, interests and public services pursued. As a result of the transformation of the state's role and way of acting, compliance programs in the public sector have come to represent a real requirement of contemporary society in relation to the new public management. Present in the contemporary context is an environment of multiple demands relating to fundamental social rights, under which the principle of the dignity of the human person shines through, and it is essential to adopt another way of viewing the relationship between the state and society, recognizing the relevance of a public administration of risk and danger. In this view, it appears necessary to verify how integrity programs can serve to implement and maximize the constitutional principle of efficiency in Brazilian Public Administration. In this sense, the concepts of integrity and internal control are harmonized as supporting the political, economic and social structures that are essential to the proper functioning of the Democratic Rule of Law. Faced with this situation, through the use of integrity or compliance tools, the aim is to look at the possibility of maximizing the impact of efficiency throughout administrative activity, focusing the research on the Public Administration segment, from the perspective of (i) internal control structures and (ii) acquisition process and administrative contracts.

**Keywords:** Principle of efficiency; Public Administration; compliance; public governance; integrity.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1 – Evolução da nota do Brasil desde 2012.....	52
Imagem 2 – Perspectivas Jurídicas.....	81
Imagem 3 – Governança Organizacional Pública.....	92
Imagem 4 – Panorama do Estado Democrático de Direito, Cidadãos Contribuintes, Gestão Pública, Governança Pública, Integridade e Controle Interno.....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira De Normas Técnicas
AGU	Advocacia Geral da União
BIRD	Banco Mundial
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGE/PR	Controladoria-Geral do Estado do Paraná
CGU	Controladoria Geral da União
CRG	Corregedoria-Geral da União
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FIDA	Foro Interamericano de Derecho Administrativo
GAFI/FAFT	Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro
GRC	Governança, riscos e compliance
IBCG	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
LAC	Lei Anticorrupção
LINDB	Lei de introdução às normas do direito brasileiro
ME	Ministério da Economia
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Ouidoria Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PCP	Poder Executivo do Estado de Goiás
PDRAE	Plano de Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PROFIP	Programa de Fomento à Integridade Pública
REDOED	Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEC	Securities and Exchange Commission
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

SFC	Secretaria Federal do Controle Interno
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ASPECTOS MATRICIAIS .....</b>	<b>18</b>
2.1 Classificações dos princípios constitucionais da Administração Pública.....	18
2.2 Princípio constitucional da eficiência na administração pública - Aspectos históricos e matriciais .....	21
2.3 Princípio constitucional da eficiência na administração pública – função, limites e dimensões .....	34
<b>3 A EXPERIÊNCIA DO COMPLIANCE NO SETOR PRIVADO POTENCIALIZANDO POLÍTICAS DE INTEGRIDADE.....</b>	<b>48</b>
3.1 Compliance: origens, conceito e princípios .....	49
3.2 Governança corporativa, governança pública e compliance .....	56
3.3 Compliance no direito brasileiro .....	64
<b>4 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO COMPLIANCE NO SETOR PRIVADO À MAXIMIZAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>86</b>
4.1 Compliance/integridade: possibilidades e cenários na Administração Pública....	86
4.2 Compliance e controle interno.....	95
4.3 Compliance em procedimentos licitatórios e contratos administrativos.....	117
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>129</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>134</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho desenvolvido durante o curso de Mestrado em Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC versa sobre o estudo de programas de compliance como instrumento de maximização do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública brasileira. A delimitação do tema se encontra na análise de como os programas públicos de integridade, notadamente a adoção do instituto do compliance, de origem eminentemente privada e usada em larga margem como indutor ético-valorativo na esfera negocial, podem servir para a maximização do princípio da eficiência na Administração Pública brasileira.

A análise teórica do tema se justifica em um contexto de Estado Democrático de Direito, compromissado com a dignidade da pessoa humana e garantidor de um extenso rol de direitos fundamentais, sobretudo, sociais, em que a Administração Pública é responsável pela gestão de recursos públicos e pela prestação de serviços à população. Nesse cenário, exsurtem aspectos como a necessidade de transparência, combate à corrupção, melhoria dos processos de governança pública, além da correlação que se estabelece entre programas de integridade e a eficiência da gestão pública.

A partir da elevação da eficiência a princípio constitucional, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, correspondendo ao que se conhece como o dever da boa administração, ganhou evidência o processo de constitucionalização da Administração Pública. Corolário dessa atribuição constitucional, ao Estado se impôs a obrigação de revisar sua conformação, seus institutos, visando a entregar efetivamente à sociedade, aqueles valores e objetivos desejados e insertos nos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988.

Sob essa diretriz constitucional, igualmente ganha relevo a intenção de maximização dos resultados em todas as frentes de atuação estatal, com a imposição de uma forma de agir com presteza, qualidade e desempenho voltados para os fins da atividade do próprio Estado.

Desta forma, necessitando o Estado da revisitação de seus itinerários de entregas de prestações de direitos fundamentais, natural que conceitos e práticas provenientes das lides negociais, tais como governança corporativa, compliance,

*accountability*, entre outros, acabassem por ser transmutados para o cerne da atividade administrativa.

Nesse cenário, o cotejo da finalidade do compliance com o papel atual da Administração Pública, em um viés de busca de efetividade e entrega de resultados, notadamente considerando o dever de prestação de parcelas de direitos fundamentais, faz surgir uma zona concêntrica de maximização, em que se encontram o uso das ferramentas de programas de compliance e a eficiência da Administração Pública.

Considerando-se que a integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública, não se desvie de seu objetivo precípua, isto é, entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente, o problema consistiu em verificar de que forma programas de integridade, em especial do *compliance*, podem servir para a concretização e maximização do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública brasileira? Como a experiência do universo corporativo, transportada para o cerne do Estado, em um contexto da denominada sociedade de risco, pode resultar em maximização da eficiência da máquina pública brasileira?

Para responder tais questões, partiu-se da hipótese positiva de que, considerando-se que a concepção de administração gerencial impõe à burocracia estatal um comportamento voltado aos fins do Estado Democrático de Direito, diante de um cenário de sociedade de risco, a instituição e a utilização de programas de integridade, notadamente do compliance, podem servir de elemento maximizador para a concretização do princípio constitucional da eficiência pela Administração Pública do Estado brasileiro. Como hipótese negativa, considerou-se que o não atendimento dos fins a que se propõe o Estado Democrático de Direito em decorrência da (in)suficiência da Administração Pública do Estado brasileiro, em face da inobservância dos deveres administrativos de boa-gestão, pode ser combatida mediante a adoção e instituição de políticas públicas de integridade, em especial, do compliance.

Tendo em vista que a concepção de administração gerencial impõe à burocracia estatal um comportamento voltado aos fins do Estado Democrático de Direito, diante de um cenário de sociedade de risco, o objetivo geral foi de analisar de que forma a instituição e a utilização de programas de integridade, notadamente

do compliance, podem servir de elemento maximizador para a concretização do princípio constitucional da eficiência pela Administração Pública do Estado brasileiro. Além disso, ainda como objetivo geral, também se investigará de que forma a utilização de programas de integridade, em especial, do compliance, podem maximizar o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, de forma a combater o não atendimento dos fins a que se propõe o Estado contemporâneo em decorrência da (in)suficiência da Administração Pública do Estado brasileiro.

Os objetivos específicos consistem em demonstrar, em um contexto de Estado Democrático de Direito, sob a ótica do constitucionalismo contemporâneo, os aspectos matriciais do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública brasileira. Ainda como objetivo específico, analisar, criticamente, a experiência do compliance no setor privado potencializando programas de integridade, além de verificar, nesse mesmo panorama, quais as possíveis contribuições de programas de integridade para a maximização da eficiência na Administração Pública brasileira.

Para o desenvolvimento do trabalho, tendo em consideração a natureza eminentemente bibliográfica do presente trabalho, o método de abordagem a ser adotado no seu desenvolvimento será o hipotético-dedutivo. Neste sentido, partindo das hipóteses já apresentadas, será investigado como o universo da dogmática jurídica vem tratando a questão dos programas de integridade como fator de maximização do princípio da eficiência na Administração Pública brasileira.

A metodologia de procedimento consistirá na investigação com caráter analítico e histórico-crítico, colimando analisar e investigar a matéria objeto do estudo, visando a aferir como o universo da dogmática jurídica vem tratando a questão dos programas de integridade como fator de maximização do princípio da eficiência na Administração Pública brasileira. A partir desse método, estabeleceremos a demarcação teórica de categorias fundamentais à pesquisa, a saber: princípios constitucionais da atividade administrativa, compliance, governança pública, compliance público, gestão de risco, controle interno, para então alcançarmos um diagnóstico da conjuntura nacional acerca do tema. O método histórico-crítico consistiu em examinar a influência da evolução legislativa acerca da integridade no direito brasileiro, sobretudo no que diz com a observância do princípio constitucional da eficiência inserto na Constituição Federal de 1988. O método bibliográfico, finalmente, na pesquisa que ora é projetada, consistiu na busca pelo

embasamento doutrinário relativo aos temas enfrentados, no intuito de enriquecer a pesquisa com maior embasamento teórico.

A técnica de pesquisa foi a bibliográfica, que busca compreender o arcabouço teórico e as discussões acadêmicas sobre o tema em doutrina nacional e estrangeira, além da análise da legislação nacional relativa à matéria objeto do estudo.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em bases de dados de bibliotecas universitárias, bem como das seguintes bases de dados disponíveis na rede mundial de computadores: Academia.edu, Google Acadêmico, SciELO, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, Portal de Periódicos da CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

Para o primeiro momento, será analisado o princípio constitucional da Eficiência, partindo-se das classificações atinentes aos princípios constitucionais da Administração Pública, prosseguindo, após, com os aspectos matriciais do supracitado princípio, bem como sua função, limite e dimensões.

Em um segundo instante, a abordagem focará o cenário do compliance no setor privado como potencializador de programas de integridade. Nesse iter a investigação perpassará pela análise do instituto do compliance, sob o enfoque de seus antecedentes históricos, a influência da governança corporativa sobre a governança pública, além da verificação das hipóteses normativas de compliance na legislação nacional.

Em terceira etapa, a investigação recairá sobre as possíveis contribuições do compliance para a maximização da eficiência da Administração Pública brasileira, dando-se destaque às possibilidades e cenários de programas de integridade públicos, além das inter-relações estabelecidas entre compliance e controle interno e compliance em procedimentos licitatórios e contratos administrativos.

O projeto encontra-se devidamente ajustado à linha de pesquisa de Constitucionalismo Contemporâneo do Programa Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, tendo em vista que a análise proposta encontra-se fundamentada na utilização de programas de integridade como maximizador do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública do Estado brasileiro.

O orientador da pesquisa é o Professor Doutor Rogério Gesta Leal, uma vez que o tema da pesquisa encontra-se situado dentro das pesquisas desenvolvidas pelo Professor em sua vida acadêmica. Deve ser mencionado que o Professor é

pesquisador das temáticas de Constitucionalismo Contemporâneo, destacando-se as interseções jurídicas entre Estado, Administração Pública e a Sociedade. Além de sua atuação, na condição de Desembargador com jurisdição em Câmaras de Direito Público, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, também labora em projeto de pesquisa intitulado *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul; na *Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo* - REDOEDA; nas jornadas de *Derecho Administrativo Iberoamericano (Pazo de Mariñan, Galicia, Espanha)* e no *Foro Interamericano de Derecho Administrativo* - FIDA. O presente projeto, portanto, encontra-se sintonizado com a temática do orientador. Dessa forma, a escolha do orientador é pertinente para o presente estudo e, conseqüentemente, para a dissertação.

A importância social do tema dá-se diante dos desafios apresentados contemporaneamente ao Estado Democrático de Direito. Em um contexto de sociedade globalizada, multiplicidades de demandas e escassez de recursos, apresenta-se um cenário em que presentes espaços para o cometimento de nocivas práticas corruptivas, situação em que incumbe à Administração Pública agir para prevenir e tratar tais patologias corruptivas, sob o risco de não se alcançar a concretização de direitos fundamentais assumidos pelo Estado brasileiro.

A relevância jurídica está representada na relação que se estabelece entre o Estado Democrático de Direito, comprometido constitucionalmente com o bem estar, a dignidade da pessoa humana e um extenso rol de direitos fundamentais, diante de um conjunto de princípios reitores da Administração Pública, uma vez que necessária a busca de caminhos ou métodos para que as promessas afirmadas constitucionalmente com a sociedade brasileira sejam efetivamente concretizadas via políticas públicas ou serviços públicos íntegros e eficientes.

## **2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ASPECTOS MATRICIAIS**

Neste capítulo, a abordagem focalizará o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública brasileira sob o enfoque de seus aspectos matriciais. Para tanto, preambularmente, serão apresentadas as classificações dos princípios constitucionais atinentes à Administração Pública (subcapítulo 2.1). A seguir, o estudo terá como objeto as origens e o contexto histórico de surgimento do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, isto é, os fundamentos e elementos de origem do referido princípio (subcapítulo 2.2). Por derradeiro, este capítulo findará com a observação das funções, limites e dimensões do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública brasileira (subcapítulo 2.3).

### **2.1 Classificações dos princípios constitucionais da Administração Pública**

O termo princípio é utilizado pelos operadores do Direito sob diferentes perspectivas e intencionalidades. Quando se fala em princípio no Direito, nem sempre se está diante da mesma referência objetual, com o que se impõe reconhecer que o espectro denotativo do conceito de princípio é amplo.

Contudo, é necessário destacar que, muitas vezes, aqueles que trabalham com a linguagem jurídica não se preocupam em especificar o sentido com o qual estão operando ao utilizar o conceito de princípio. Tal contexto pode vir a ocasionar alguma confusão em decorrência da utilização aleatória do referido conceito.

Com isso, uma observação mais acurada do conceito de princípio deve considerar suas diversas possibilidades de uso. Atualmente, o termo princípio é frequentemente utilizado tanto na produção teórica do direito quanto nas práticas cotidianas forenses. Ademais, nos termos do artigo 4º, do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 – LINDB, princípios são vistos como instrumentos para preencher lacunas. Dentro da Ciência do Direito, princípios podem ser considerados como fórmulas nas quais estão insertos os pensamentos reitores de determinado ordenamento, consistindo, nos dizeres de Reale (2000, p. 339) em “enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação e integração e para a elaboração de novas normas”.

Ainda Reale (1986, p. 60) compreende princípios como “verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade”. Às vezes também se denominam princípios “certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários”.

Na visão de Barroso (1999, p. 147), entende-se princípio como sendo “o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui”.

Ao considerar a definição de princípio sob o viés de sua não observância, Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 747-748) adverte que

Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Adentrando na seara do Direito Administrativo, Moreira Neto (1996, p. 63) noticia a existência de quatro categorias de princípios incidentes sobre o Direito Administrativo: a) Princípios Gerais de Direito; b) Princípios Gerais do Direito Público; c) Princípios Gerais do Direito Administrativo e d) Princípios Setoriais do Direito Administrativo.

Sem embargo da existência de outras possibilidades de taxonomia dos princípios atinentes ao Direito Administrativo, dentro da abordagem que se postula aplicar à presente abordagem, impende referir que a Constituição Federal de 1988, em toda a sua extensão, houve por adotar vários princípios, os quais fundamentam

e estruturam a organização estatal, além do sistema jurídico de regência do próprio Estado brasileiro.

Nessa conjuntura, por exemplo, nos termos do art. 1º a 4º, a Constituição Federal prevê os princípios fundamentais, denominados fundantes, estatuidos a República Federativa do Brasil como sendo um Estado Democrático de Direito, declarando seus fundamentos e seus objetivos. Tais princípios fundantes impõem um modo de atuar à Administração Pública - seja mediante o desenvolvimento de políticas públicas, atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais -, que deve buscar de forma permanente a consagração da soberania nacional, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político. E assim deve agir visando à construção de uma sociedade livre justa e solidária; dando garantias ao desenvolvimento nacional, visando ainda erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Prosseguindo. Para além dos princípios fundantes do Estado Democrático de Direito, estabelecidos em nossa Constituição, configura-se indispensável à referência aos denominados princípios constitucionais operativos da Administração Pública brasileira, estes classificados em implícitos e explícitos.

Nesse aspecto, Leal (2006) exemplifica como princípios implícitos, assim considerados aqueles constitutivos do Estado Administrador à vista da ordem constitucional vigente: a) princípio da supremacia do interesse público em face do interesse privado; b) princípio da indisponibilidade do interesse público; c) princípio da proporcionalidade e d) princípio da finalidade.

Outrossim, conforme antes mencionado, a Administração Pública brasileira dispõe ainda de princípios constitucionais operativos explícitos ou expressos, os quais podem ser localizados ao longo do texto constitucional, mas fundamentalmente a contar da dicção matriz do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, cujo teor dispõe que, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Ao enunciar tais princípios a Constituição Federal impôs à máquina administrativa que sua atividade seria regida, assim, pelos princípios supracitados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Considerando-se os lindes da presente abordagem, doravante focaremos no princípio constitucional da eficiência sob a ótica de seu desenvolvimento histórico e seus aspectos matriciais.

## **2.2 Princípio constitucional da eficiência na Administração Pública - Aspectos históricos e matriciais**

A abordagem histórica do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública brasileira faz com que seja imprescindível o resgate e a observância das fases ou etapas de evolução da atividade administrativa no Brasil. Desta forma, historicamente pode-se referir, que, no Brasil, o modelo primeiro de Administração Pública estabeleceu-se no decurso do período de 1500 até 1930, incluindo a fase Colonial, Imperial e sua Primeira República. (Drumond; Silveira; Silva, 2014).

Em um primeiro momento, considerando-se a forma como eram conduzidas as relações entre o Brasil Colônia e Portugal, houve por surgir o que se denominou como a fase patrimonialista da Administração Pública, sendo esse o inaugural modelo de administração e gestão pública do Brasil. Mesmo após a independência do país, no ano de 1822, este modelo de Administração Pública se fez presente tanto no Brasil Império, assim como na República Velha (dos anos 1889 até 1930). (Drumond; Silveira; Silva, 2014).

Ocorrendo a proclamação da República, em 1889, as estruturas socioeconômicas da era imperial não passaram por mudanças ou transformações. A esperança de uma alteração significativa no modelo econômico não se concretizou e a riqueza nacional fundamentava-se na atividade agrícola, no latifúndio e na monocultura. Houve uma grande mudança na dinâmica da cafeicultura, que passou a ser centro das políticas brasileiras. (Costa, 2008).

Entre os anos de 1889 e 1930, sob a vigência da República Velha, o Estado aos poucos foi se tornando disfuncional, pois se encontrava em constante transformação seja pelos seus primeiros ciclos industriais, seja pela urbanização ou até mesmo pela ascensão das camadas urbanas que passaram a se organizar

politicamente. Existiam, também, conflitos internos nos setores dominantes e entre regiões que ameaçavam o pacto da oligarquia, como exemplo, a gestão do café com leite e o processo eleitoral de bico de pena. (Costa, 2008).

Neste contexto, Nohara (2022) leciona que o passado colonial e imperial foi marcado pela indistinção entre as noções de público e privado, em que se confundiam a *res publica* e a propriedade da Coroa, sendo o nepotismo e a corrupção associados com tal estrutura socioeconômica. Durante esse lapso temporal - desde a Proclamação da República até a década de 30-, o Brasil era um país essencialmente agrário, caracterizando-se as relações jurídico-administrativas como predominantemente oligárquicas. Com isso, o passado de colonização do Brasil selava uma aliança entre o poder do Estado (personificado, na época colonial, pela Coroa) e as elites agrárias locais. Assim, mesmo após a Independência, a herança colonial deitou raízes que perenizaram relações sociais nas quais a estrutura socioeconômica serviu aos interesses dos “donos do poder”. (Nohara, 2022).

Acerca desse período da história da Administração Pública brasileira, Nohara (2022, p. 34) descreve que

Na República Velha (1889-1930), o esquema de relações entre o poder público e a esfera privada caracterizou-se como, conforme análise de Victor Nunes Leal, essencialmente coronelista. O poder era dividido entre pessoas que ficavam próximas do coronel, numa relação de “troca de favores” na qual os governadores, que com frequência disputavam a Presidência, disponibilizavam cargos públicos, parcela do erário e o controle da polícia em benefício de proprietários de terras que tinham influência sobre trabalhadores rurais. Os coronéis controlavam os votos de seus “rebanhos eleitorais”, direcionando o resultado das eleições ao compromisso pactuado com os governadores. Para tanto, utilizavam-se do voto de cabresto, sendo responsáveis, portanto, pelo deslocamento dos trabalhadores do campo para o interior das paróquias (igrejas), nas quais se realizavam as votações. Eles pagavam as despesas eleitorais com a documentação, refeição e transporte da população rural eleitora, fazendo uso de “jaguços”, isto é, caboclos dedicados ao ofício das armas, que viviam à sombra da autoridade dos coronéis, e de cabos eleitorais que vigiavam as votações, pois o voto antes de 1932 não era secreto. O coronelismo tinha por pressuposto o compromisso de fortalecimento do poder privado, ou seja, do poder dos coronéis, que, paradoxalmente, entrava em decadência com a generalização do direito de sufrágio, num cenário agora republicano. Da Independência do País até a Proclamação da República, houve um sistema de voto censitário, no qual a elite agrária não precisava de maiores esforços para ocupar cargos públicos que proporcionassem a almejada influência sobre a gestão estatal. Ao longo do século XIX, o Brasil continuou a sofrer reflexos tardios das ideias difundidas pelas monarquias absolutas europeias, que foram realidade marcante do auge do capitalismo mercantil. Como a estrutura econômica colonial foi baseada no latifúndio, que abarcava a produção em larga escala de produtos agrícolas, a sociedade

brasileira da época se encontrava, via de regra, ainda muito segmentada,<sup>6</sup> sem que houvesse a formação de uma classe média de expressão, a reivindicar modificações nas relações de poder.

De observar-se, igualmente, que o patrimonialismo é marcado pelo seu estilo de dominação, sustenta-se pela aceitação dos mais fracos em relação aos soberanos. Nessa dominação se aceita a dependência de forma natural, não é visível o desejo de mudança. Nas sociedades patriarcais, as relações familiares se confundem com a própria gestão da coisa pública. Para a sociologia de Weber a principal característica do patrimonialismo é a apropriação dos recursos do Estado por servidores públicos, políticos e parcela das sociedades privadas. (Drumond, Silveira; Silva, 2014).

Não obstante, posteriormente, com a difusão lenta do espírito republicano no Brasil, houve uma transformação nesta noção, que foi sendo modificada a partir da industrialização do País, após o término da República Velha. Também importante referir que, o Estado brasileiro antes da Constituição de 1934, não tinha ainda assumido a função de promotor de direitos sociais. Ainda era vigente a concepção de Estado mínimo, dentro da perspectiva liberal. Após a Revolução de 30, com a promulgação do Código Eleitoral, houve a instauração do voto secreto, que veio a afetar o sistema coronelista, mas, não sendo, todavia suficiente para solapá-lo, haja vista que a sua base de sustentação era a estrutura agrária do País, e não o voto em si. (Nohara, 2022).

Nesse sentido, deve ser lembrado que, com o início do governo de Getúlio Vargas, em 1930, deu-se início à implementação, no Brasil, da administração burocrática. O modelo exsurge no centro da industrialização brasileira. O Estado começa a intervir nos setores de produção de serviços e bens e a racionalização era introduzida na Administração Pública. Esse processo criava as primeiras carreiras burocráticas e tinha como uma de suas principais finalidades exigir que o ingresso no setor público seja por concurso. A modernização capitalista no Brasil deixa em evidência a aceleração da implantação do sistema burocrático. (Matias-Pereira, 2018).

Nesta etapa, o aparato do Estado começa a ser tratado de forma diferente, podendo-se vislumbrar no horizonte o que viria a ser reconhecida como a fase burocrática da Administração Pública. A essa altura, ainda que se considere que a transposição da fase patrimonialista para a burocrática tenha decorrido de forma

superficial e lenta, nos primeiros 100 anos de independência do Brasil, o que se observou com o advento da Revolução de 1930 foi uma aceleração robusta nas práticas adotadas na organização administrativa do Estado, principalmente, no que diz respeito à eficiência do aparelho estatal. (Costa, 2008).

Com isso, avançando-se na passagem de um Estado liberal para um Estado social, Otero (1992, p. 360) afirma que

[...] em consequência da passagem do Estado neutral de raiz liberal para o Estado de bem estar subjacente À concepção do Estado Social de Direito, a administração pública sofre uma profunda revolução: ao aumento de serviços públicos necessários à concretização das novas tarefas estaduais, adiciona-se a especialidade e tecnicidade do elemento humano, além da exigência de maior eficiência operacional.

Warlich (1974, p. 28) refere que é com a década de 30 e até meados da década de 40, que se inicia, na administração federal, o ciclo das reformas administrativas deliberadas. A característica reformista mais marcante desse período foi o direcionamento para a reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas). No mesmo sentido, de ser mencionada a declarada observância, pelos líderes reformistas, da teoria administrativa que consagra a existência de "princípios de administração". Tratava-se, assim, de uma "reforma que adotava como modelo o prescrito na teoria administrativa então em voga nos países mais desenvolvidos. Era, em suma, uma "reforma modernizadora", inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, num modelo taylorista/fayolista/weberiano".

Ainda Warlich (1974, p. 30) evidencia a importância desse momento, uma vez que

[...] a reforma administrativa de pessoal foi a contribuição mais significativa da época. Suas características específicas podem ser assim resumidas: Igualdade de oportunidade para ingresso no Serviço Público (sistema do mérito); ênfase nos aspectos éticos e jurídicos das questões de pessoal (coibição de privilégios, e impessoalidade); planos gerais e uniformes de classificação de cargos e fixação de salários (padronização classificatória e salarial); autoritarismo acentuado (com progressiva rigidez e centralização do controle); ausência de percepção das disfuncionalidades verificadas em consequência das características anteriormente mencionadas; globalismo na concepção da reforma, bem como na sua execução. No seu conjunto essas características acabaram dando à reforma a feição de um sistema fechado. Quando, em fins de 1945,6 faltou ao processo reformista o respaldo do regime autoritário em que fora concebido e implantado, o sistema entrou em processo de entropia, do qual jamais se recuperou totalmente.

De observar-se que, no campo do Direito, a concepção de burocracia weberiana foi fundamental para a racionalização e preservação de fundamentos do Estado de Direito, como as garantias de devido processo legal, de segurança jurídica, de isonomia e de impessoalidade (Rocha, 2019). Com isso, a burocracia veio a provocar a procedimentalização da Administração, com o estabelecimento de ritos, que culminou com a compatibilização de vários princípios de uma sociedade complexa. Sob a ótica democrática o procedimento pode contribuir para a sua legitimação, uma vez que estabeleceu regras de organização do poder, sob as condições de impessoalidade e ainda sob as diretrizes de igualdade e liberdade.

Desta forma, evidencia-se que o modelo descrito por Weber inspirou a reforma administrativa no Brasil, desde os anos de 1930. O principal foco era obter maior eficiência. Esse aumento da eficiência guardava relação com a reorganização administrativa, que procurava melhorar seu rendimento produtivo, por meio da remodelação ou redefinição de atribuições das instituições públicas, assim como racionalizar seus métodos, estruturas e normas trabalhistas. Era crescente, também, uma medida que adequasse os recursos materiais e financeiros, bem como o aperfeiçoamento dos recursos humanos com base no sistema meritório. Logo, a fase predominante do processo eram os meios, que, se executados da melhor forma possível, levariam à realização bem-sucedida dos fins. (Wahrlich, 1974).

Aqui, Nohara (2022, p.36) pontua que o modelo patrimonialista apresentava-se antagônico ao novo cenário que se constituía na sociedade brasileira de então:

O predomínio da gestão patrimonialista da Administração Pública logo se tornou incompatível com o novo cenário que se rascunhava na sociedade brasileira. Industrialização, urbanização, formação de uma classe média com maior poder de reivindicação e o fim da Primeira República ou República Velha numa ambiência de cisão entre as elites dos grandes Estados. Getúlio Vargas personificou “uma linha de ação muito diversa da política oligárquica”, porquanto representou uma articulação do capitalismo nacional, permitindo o surgimento de um Estado que tivesse um papel mais positivo e centralizador na economia e voltado sobretudo para a promoção da industrialização do País, por meio da intervenção no setor produtivo de bens e serviços. Por outro lado, também foi preocupação marcante de Vargas atrair para perto do governo os trabalhadores urbanos. Para tanto, atuou no sentido de garantir-lhes maior proteção jurídica, como a regulação do trabalho de mulheres e menores, a concessão de férias e o estabelecimento de limite da duração da jornada de trabalho. Na realidade, pode-se dizer que o modelo de Estado Liberal de Direito foi juridicamente posto em xeque no Brasil somente a partir da Constituição de 1934, que teve por influência a Constituição de Weimar. Todavia, não se pode esquecer que antes da *weimarer Verfassung*, de 1919, houve precedência

da Constituição mexicana, 16 de 1917, a positivar no bojo de um documento supremo, direitos sociais, como: fixação da jornada de trabalho em oito horas, proteção do trabalho do menor e da mulher, equiparação dos salários em função do desenvolvimento de iguais atribuições, direito de greve, organização sindical e a Justiça do Trabalho, para arbitrar conflitos neste setor. Também foram características da pioneira Constituição mexicana: a secularização do clero, o que deu ensejo a diversos conflitos sociais, diante da tentativa de restrição do poder da Igreja Católica no país (cuja influência foi e é ainda expressiva, haja vista a colonização literal e figurada, isto é, “cultural”, espanhola); o ensino laico e a expropriação de terras não cultivadas, como resultado de um movimento revolucionário que se iniciara em 1910 e cujos efeitos, no México, foram protraídos no tempo por disputas internas pelo poder político fragmentado após a queda da ditadura de Porfírio Díaz.

Nesse contexto, ainda que se possa referir que, historicamente a Constituição mexicana, de 1917, tenha sido a primeira a positivar em seu bojo direitos de caráter social, a Constituição de Weimar representou o modelo social inspirador da Constituição brasileira de 1934, ao trilhar a mesma via da Carta mexicana, bem como das convenções aprovadas pela Organização Internacional do Trabalho, na Conferência de Washington de 1919. (Nohara, 2022).

Digno de registro que, em momento posterior, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), no ano de 1936, sucedeu-se importante marco da organização administrativa no Brasil. Constituía principal objetivo do DASP a realização de uma melhoria e evolução administrativa no país. O seu processo de formação foi influenciado pela Teoria de Taylor, a administração científica, que defendia a simplificação por meio da racionalização. Para Taylor, as estruturas deveriam ser revisadas e os procedimentos metodológicos deveriam ser aplicados, bem como a função orçamentária passa a ser vinculada ao planejamento. Já na seara da administração de recursos humanos, o modelo Weberiano inspirava o DASP. O centro da gestão de pessoas nessa fase foi o princípio da meritocracia profissional. Mesmo com todos os esforços, as necessidades do Estado não foram atendidas adequadamente. (Matias-Pereira, 2018).

Nesse mesmo sentido, Warlich indica que a contribuição com maior impacto na época foi a reformulação administrativa de pessoal. Neste aspecto, refere que os pontos mais significativos são: o sistema de mérito, o qual implantava a possibilidade de oportunidades isonômicas para o ingresso no setor público; os aspectos jurídicos e éticos ganharam ênfase na administração de pessoal; constituição de planos uniformes e genéricos nas classificações dos cargos e nas fixações das remunerações (padronização salarial e classificatória); acentuado

autoritarismo (o controle é centralizado com rigidez progressiva); as disfuncionalidades não eram observadas em consequência dos pontos mencionados anteriormente; o globalismo na execução da reforma, assim como na sua concepção. (Warlich,1974)

Segundo leciona Aragão (1997, p. 120):

No estado burocrático weberiano a eficiência correspondeu (i) à constituição de quadros funcionais hierarquizados com base num sistema de carreiras especializado; (ii) a quadros funcionais selecionados segundo critérios de mérito e qualificação técnica; (iii) uma estrutura de gestão e de seleção impessoal; (iv) à distribuição clara das esferas de competência; (v) à realização transparente dos processos de seleção da burocracia; (vi) ao cargo como única ocupação do burocrata; (vii) à separação objetiva entre a administração e a propriedade privada do burocrata; (viii) à disciplina rigorosa de controle do cargo.

Na continuidade da linha histórica, no ano de 1937, inicia-se o denominado Estado Novo, com a outorga, pelo presidente Getúlio Vargas, da Constituição conhecida como a “Polaca”, - carta idealizada por Francisco Campos -, em face de sua similitude com a Constituição Polonesa de 1935. Com o Estado Novo, nasce o ímpeto de reforma administrativa, com o fito de transmutar o Estado no papel de principal catalisador da modernização do Brasil. Para tanto, com a edição do Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Carta de 1937, com subordinação direta ao Presidente da República e cuja atribuição principal era a de aplicar as transformações da Reforma da Administração Pública ao funcionalismo.

Tal panorama, conforme noticia Nohara (2012, p. 41), cristalizou o que veio a se convencionar reconhecer como a burocracia moderna:

O desenvolvimento das economias monetárias, o crescimento e a expansão das tarefas administrativas do Estado moderno e a superioridade técnica do modelo burocrático de administração para lidar com esse estado de coisas foram fatores que contribuíram para o desenho das seguintes características da burocracia moderna: (a) caráter legal das normas e regulamentos; (b) caráter formal das comunicações, baseadas em documentos ou atas, cujo original ou rascunho é guardado por um quadro de funcionários subalternos ou escrivães de todas as espécies; (c) racionalidade e divisão do trabalho; (d) impessoalidade das relações; (e) hierarquia entre autoridades; (f) rotinas e procedimentos padronizados; (g) competência técnica e meritocrática; (h) especialização e profissionalização; e (i) previsibilidade do funcionamento.

Com o estabelecimento desse modelo racional-legal, em que instituída a fase da administração burocrática, buscou-se afastar das práticas organizacionais as relações pessoais, manejadas com subjetivismo, a ausência de procedimentos e controles. Essa concepção de burocracia ensejou assim o florescimento do Direito Administrativo, cujos principais institutos, em sua vertente originária francesa (sistema europeu-continental), foram influenciados por tais noções.

Nesse período, o Direito Administrativo brasileiro foi concebido notadamente pela via legislada, apesar da forte influência da construção pretoriana francesa. A exemplificar tal situação podemos referir a criação de legislação de procedimentos administrativos específicos, como o Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que disciplina o tombamento; o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, sobre desapropriações; e o Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que trata de bens públicos da União.

Efeito dessa influência foi o surgimento de um movimento de submissão da Administração à legalidade. Cabível ainda mencionar que a adequação à legalidade também decorreu do positivismo, em sua vertente legalista, que veio a se consolidar com a proposta de um Estado com feição social. A destacar-se o grande impulso dado à formação e profissionalização do corpo técnico que serviria à burocracia. Entretanto, conforme referido, não eliminou manifestações clientelistas ou outros resquícios patrimonialistas da Administração Pública.

Após a instituição do DASP, no final da década de 30, o sucessivo movimento de reforma administrativa brasileira somente veio a acontecer com o advento da edição do Decreto-lei nº 200/67, no transcurso do governo do regime militar. O Decreto-lei nº 200/67 veio a lume com o fito de desencadear a descentralização essencialmente no âmbito da Administração Indireta, reconhecida como a descentralização administrativa por serviços.

Historicamente, no Brasil, pode se mencionar que, no ano de 1964, a Comissão Amaral Peixoto elaborava o projeto de lei que seria reexaminado pelo Poder Executivo. Assim, a Comissão de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra) foi criada, com a finalidade de analisar os projetos elaborados que eram considerados essenciais para produtividade e rendimento da Administração Pública federal. (Wahrlich, 1974).

Como decorrência do trabalho dessa comissão resultou a edição, no ano de 1967, do Decreto-lei nº 200, que foi o mais ambicioso e sistemático esforço

empreendido para reformar a Administração Pública. Era um dispositivo legal que se equiparava, no âmbito da Administração Pública, a um tipo de lei orgânica, estabelecendo alguns conceitos, implantando princípios e criando estruturas. O decreto-lei trazia a definição clara de preceitos de funcionamento e organização da máquina administrativa. (Costa, 2008). Além disso, previa também o reconhecimento do sistema de mérito, consoante a regra do art. 25, inciso VII, bem como recomendava a demissão ou a dispensa de servidor desidioso, nos termos do art. 100, do aludido Decreto.

O seu surgimento foi de grande impacto para o Direito Administrativo, pois trouxe, expressamente, pela primeira vez, a concepção de eficiência. Em seu artigo 26, por exemplo, o Decreto-lei prescreve que a Administração Indireta assegurará a eficiência administrativa. Não se tem como duvidar que o dispositivo, em comento, reformulou a Administração Federal. A novidade trazida pela reforma baseia-se na ideia de realinhar de maneira eficiente as atividades do Estado a uma realidade gerencial observada no setor privado, introduzindo o país na economia global. (Muniz, 2007).

Nesse mesmo quadrante temporal, contudo, reforçava-se a centralização político-administrativa com fundamento no sistema constitucional de 1967 e na emenda nº 1/69. Tal arcabouço constitucional conferiu amplas competências à União (art. 8º, da CF/67), remanescendo pouco espaço para competências aos Estados-membros.

Contudo, mesmo sob o ideário do Decreto-lei nº 200/67, com o objetivo de adoção do regime privado para a implantação de modelos de gestão mais avançados, constatou-se de fato o surgimento de pretextos para a expansão da Administração Indireta, do que para a assimilação de uma cultura organizacional mais eficiente.

Merece consignar que o Brasil tentava superar a rigidez do modelo burocrático, sendo a reforma de 1967 o primeiro contato brasileiro com a administração gerencial. Houve uma concentração de elementos de autonomia na administração indireta, mediante a descentralização administrativa. Partiu-se do pressuposto que a administração direta era permeada por uma rigidez excessiva, que não se repetiria na administração descentralizada. As atividades de produção de serviços e bens foram transferidas para fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista e autarquias. (Bresser-Pereira, 1996).

Nessa conjuntura, foram instituídos, como pressuposto de racionalização administrativa, os princípios do planejamento, da descentralização, do orçamento e um controle nos resultados obtidos. O regime celetista foi adotado nas entidades descentralizadas, submetendo seus empregados ao regime privado. Nesse momento, era perceptível um grande aumento nas fundações e empresas estatais. Por meio da flexibilização na administração, dessas unidades, almejava-se uma expansão das atividades econômicas do Brasil. (Bresser-Pereira, 1996).

Vigendo à época um processo crescente de globalização de economia, que ocasionou uma diminuição da autonomia dos Estados na formação e implementação de políticas, o tema da reforma administrativa ganhou evidência. Em um cenário de crise econômica, com episódios de inflação crescente, a reforma administrativa tornou-se prioridade no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Implementou-se, assim, o Plano de Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujo discurso oficial em 1995, apontava que

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a memória administrativa, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração pública e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (PDRAE, 1995, p. 6).

Com esse discurso, evidenciou-se para a sociedade brasileira que a referida reforma administrativa era uma condição para que se tornasse viável um ajuste fiscal do Estado, ao mesmo tempo em que permitiria e ensejaria a existência de um

serviço público moderno, profissional e eficiente e, mais, minimamente preparado para a prestação dos bens e serviços materializados em necessidades dos cidadãos.

Visando a atingir tais objetivos, a Reforma Administrativa procurou, sob o prisma do agente público, estabelecer procedimentos de avaliação periódica de desempenho, previsto em lei complementar, como mais uma hipótese de perda do cargo estável. Outrossim, também colimou implementar um sistema de “escolas de governo”, para a União, os Estados e o Distrito Federal, sendo facultada a celebração de convênios ou contratos entre os entes, voltados para a formação e o aperfeiçoamento de servidores públicos.

A seu turno, sob a ótica da organização/estruturação da Administração Pública, a Reforma Administrativa postulou seguir com as políticas de privatização, mediante a redução da atuação direta do Estado no domínio econômico; implantar uma rede de agências reguladoras, para fiscalizar e regular as atividades exclusivas do Estado; criar o contrato de gestão como figura jurídica apta a incentivar iniciativa dos gestores e deslocar o “controle dos procedimentos” para o “controle de resultados”; e para as atividades não exclusivas, como ensino e saúde, incrementar o fomento, por meio da celebração de parcerias com organizações públicas não estatais, como, por exemplo, organizações sociais.

Em síntese, o Plano Diretor houve por contemplar claramente a interpretação da crise do Estado, associada à crise econômica e à globalização, no seu viés de ajuste fiscal. Também houve por traçar a classificação das três formas de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial, além de breve histórico das Reformas Administrativas no Brasil.

Além disso, o Plano ainda traçava a determinação de revisão do contingente de servidores existentes, mediante nova política de recursos humanos, rumo à qualidade e à motivação, e orientação do Estado para a eficiência. Tais esforços engendrados vieram a culminar com a elevação da eficiência ao patamar de princípio constitucional da Administração Pública por força da Emenda Constitucional n.º 19/1998.

A análise desse contexto histórico permite concluir que a busca por uma eficiência do Estado representa, em verdade, uma resposta às crises do Estado, da administração e do fisco, que ocorrem desde a década de 70, a indicar soluções privatistas, em geral, denominadas neoliberais. Contudo, como bem pontua

Rosanvallon *apud* Rocha, apresentam-se novos e complexos desafios para esse novo modelo de gestão do Estado:

La duda sobre el porvenir del Estado providencia no debe interpretarse sólo, por lo tanto, desde el punto de vista de la regulación de los equilibrios económicos que lo rigen. Sus causas no son sólo la amplitud del Estado o el peso de los gastos sociales. Tiene una raíz más profunda: lo que está en cuestión son las relaciones de la sociedad en el Estado. Si hay una crisis, es en este sentido. Pero, por qué la crisis aparece precisamente ahora? Por qué hablar de un quebranto tan radical si su origen parece ser un simple desajuste en las finanzas públicas? En mi opinión, hay tres explicaciones posibles: 1a Incluso teniendo un programa de „liberación de la necesidad“ ilimitado, El Estado providencia ha producido ya una importante reducción de las desigualdades. La cuestión de los objetivos (la igualdad, el bienestar colectivo) se plantea ahora de manera más precisa. En este contexto, se formula la duda sobre la igualdad como objetivo social. (...). 2a En un contexto de crisis económica, la sociedad está menos exteriorizada, el crecimiento no ejerce su función de lubricante social. La cuestión de la unidad de la sociedad y el problema de „vivir juntos“ se plantean de manera más explícita. (...). 3a El Estado providencia siempre ha sido atacado y criticado por ciertos intereses. Pero su existencia y su crecimiento estuvieron presididos por un compromiso social. Lo que ahora ha cambiado es que esos ataques están encontrando eco en algunos sectores sociales que, en el pasado, tenían interés en el se produce un cruce de críticas de la derecha y de insatisfacción de la izquierda (ROSANVALLON, 1995, p. 46).

Rocha (2019) salienta que os discursos neoliberais são recorrentes em exigir eficiência administrativa do Estado. Entretanto, o que se verifica é que, atualmente, não há equivalência necessária entre Estado mínimo e Estado eficiente. Nesse sentido, novas formas de esquerda no Ocidente democrático também tem se apoderado do conceito de eficiência para a formatação de Estado. Há a “coincidência” histórica e há o protagonismo neoliberal na defesa da eficiência administrativa, mas esta já não é a atualidade da administração gerencial, com uma esquerda que também adotou os discursos de nova gestão, sem, contudo, cooptar o discurso de Estado mínimo.

Observa-se, nesse cenário, que a administração gerencial e eficiência do Estado são bandeiras comuns a direitas e esquerdas contemporâneas (sem negar que há diferenças entre elas). Nessa dialética, o debate que exsurge é o seguinte:

É comum formulações que se contrapõem em torno da rotulação da eficiência administrativa como princípio neoliberal, o que nos parece mais um jogo onde todos estão certos na mesma medida em que não estão. Eficiência é um conceito que pode ser apropriado por discursos ideologicamente distintos, e isso ocorre em tempos de administração gerencial. Extraímos dois exemplos neste sentido: “Reclama-se do Estado, cada vez com maior impaciência, para que otimize o seu agir e conduta em termos adequados a realização dos fins prezados pela comunidade.

Questiona-se a omissão no agir, a aptidão do agir e a qualidade do agir estatal. Essas exigências não são dirigidas a um Estado liberal, mas a um Estado democrático e social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais (MODESTO, 2000, p. 106). O que se produziu na literatura de Direito Administrativo após a promulgação da Emenda Constitucional no 19/98 representa irrefutável prova de rendição de muitos de nossos doutrinadores ao sedutor discurso neoliberal-eficientista. Sem se darem conta do perverso giro epistemológico a que estavam submetidos, ou entregando-se à cômoda e reconfortante posição de conivência e cumplicidade, muitos dos administrativistas deste país – com seus manuais de grande penetração acadêmica – acabaram por docilmente servir ao projeto efficientista, difundindo no âmbito do ensino jurídico a marca epistêmica neoliberal (MARCELINO JUNIOR, 2007, p. 189). O programa originário da NGP compreende que caem em duas dimensões essencialmente diferentes: umas visam a redução da esfera da própria administração pública, outras têm por objetivo “gestionalizar” a Administração pública. Mas a filosofia de fundo é a mesma: se a gestão privada é mais eficiente do que a pública, esta deve ser reduzida ao mínimo; naquilo que não possa ou não deva ser privatizado, a gestão pública deve procurar emular a gestão privada (Moreira, 2013, p. 175).

Retomando o tema, com foco nessa nova matriz constitucional, uma análise da incidência do referido princípio da eficiência, seja do ponto de vista do modo de atuação do agente público, seja do ângulo atinente à forma de organização e estruturação da Administração Pública, permite constatar que princípio da eficiência impôs à Administração Pública um dever positivo de bem prestar o serviço público esperado. Nessa conjuntura, deve a Administração Pública se pautar em uma forma de agir de atuação otimizada, dentro dos estritos parâmetros da legalidade, mas com vistas aos resultados da atividade desempenhada, sem jamais descuidar da observância da proporcional adequação entre os meios que se pode e deve utilizar.

Tal panorama permite, enfim, visualizar o que se denomina de processo de constitucionalização da Administração Pública, impondo-se a essa a obrigação de revisar sua conformação, seus institutos, visando a entregar efetivamente à sociedade, aqueles valores e objetivos desejados e insertos nos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988. Nesse cenário, conforme Baptista (2003, p. 129), “essa nova posição do indivíduo, amparada no desenvolvimento do discurso dos direitos fundamentais, demandou a alteração do papel tradicional da Administração Pública”.

A partir da elevação da eficiência a princípio constitucional, ganha relevo a intenção de maximização dos resultados em todas as frentes de atuação estatal, com a imposição de uma forma de agir com presteza, qualidade e desempenho voltados para o fim da atividade do próprio Estado, isto é, a prestação dos fins, interesses e serviços públicos perseguidos. A partir dessa realidade, impõe-se o

reconhecimento de novos paradigmas para o tema em comento. A existência de um princípio da eficiência em um Estado Democrático de Direito não pode ser considerada de forma estanque, isolada e inerte.

### **2.3 Princípio constitucional da eficiência na Administração Pública – função, limites e dimensões**

Com o advento da Emenda Constitucional n. 19, o ordenamento jurídico brasileiro, ao incluir no *caput* do artigo 37, houve por elevar a eficiência como princípio que norteia toda a Administração Pública. Objetivamente, após esse marco de reforma constitucional, impõe-se reconhecer que o princípio da eficiência passou a elencar o artigo 37 da Constituição Federal, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, passando a figurar dentre os princípios constitucionais mais relevantes ao exercício da Administração Pública, regrando todo e qualquer ato do administrador. Sob esse viés, evidencia-se que a matriz do princípio da eficiência relaciona-se com uma Administração Pública que busca uma produtividade elevada, com as marcas de atributos como qualidade, economicidade, celeridade, desburocratização e rendimento funcional.

Igualmente é importante referir que a Constituição Federal já previa a avaliação de resultados quanto à eficácia no seu artigo 74, inciso II, por meio de sistema de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, notadamente quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

De registrar-se que a elevação da eficiência ao patamar de princípio constitucional provocou críticas e até manifestações contrárias à referida positivação. Nesse sentido, Egon Bockmann Moreira (2000) criticou a inclusão da eficiência como princípio constitucional, tendo em vista sua procedência da administração gerencial privada competitiva, além do que sua expressa inserção não geraria nenhuma novidade ou benefício concreto. Asseverou ainda o mesmo autor que a eficiência era típica da administração e economia e teria objetivos completamente diversos da Administração Pública e do Estado Democrático do Direito. Alertou, assim, que a Administração Pública não poderia ser orientada pelo lucro e que a eficiência não poderia e não deveria atenuar outros princípios ou

normas constitucionais. Concluiu, por fim, que deveria prevalecer na gestão pública o respeito aos cidadãos, o atendimento ao seu bem-estar e a realização dos direitos fundamentais do Homem. (Moreira, 2000).

Entretanto, superando o entendimento do princípio da eficiência como instituto eminentemente privado, Modesto (2007, p. 6) leciona que:

O princípio da eficiência pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra produtivo, ineficiente.

De forma elucidativa, Rocha (2019) refere que a eficiência administrativa pode ser compreendida numa perspectiva atemporal, em sentido amplo, de conduta de gestão otimizada, válida em qualquer circunstância que vislumbra o melhoramento de uma gestão, pública ou privada. Mas pode ser compreendida também como um modo operativo típico, aplicável a um contexto histórico de reforma dos processos de administração. Neste último sentido eficiência foi associado tanto à revolução burocrática weberiana, quanto à “administração gerencial” ou a “nova gestão pública” pós-burocrática contemporânea.

Além disso, ainda Rocha (2019, p. 610) aclara que

Eficiência administrativa não se opõe, necessariamente, à burocracia. Os processos de formação burocrática do Estado Moderno não contradiziam a perspectiva de eficiência de sua administração. A burocracia necessária do Estado não pode ser rotulada indiscriminadamente como a causa da ineficiência do Estado, isto é um raciocínio demasiadamente simplista. Não se pode negar a importância do desenvolvimento da burocracia – na passagem do Estado Liberal clássico para o Estado Social e dos estudos de burocracia por Max Weber –, com fins inclusive à eficiência administrativa, que já não se encontram em voga, mas que não podem ser absolutamente negligenciados quando se contextualiza a concepção de eficiência administrativa.

Entretanto, o êxito que a burocratização obteve em sua matriz se converteu em sua própria antítese, de estrutura ineficiente por natureza, de processos que causam a ineficiência por existirem. A burocracia, que veio para conferir eficiência à administração, estranhamente, se converteu em instrumento de ineficiência. As razões para isso estão no excesso de burocracia ou na burocratização inadequada. A burocracia weberiana se comprometeu ante a eficiência ao inverter os valores: o predomínio do meio sobre o fim.

A solução, em termos práticos, ocorre pela definição da quantidade de burocracia necessária, que identifique a fronteira entre a burocracia para a eficiência e a burocracia com ineficiência. O que ocorreu nos modelos burocráticos weberianos foi uma desproporção de burocracia e uma estagnação nas reflexões de adequação de sistemas às suas necessidades de operação.

Nesse contexto, deve ser mencionado que não há reflexão razoável que compreenda o Estado contemporâneo sem burocracia, ainda que exista eco da crítica à burocracia como um empecilho à eficiência administrativa do Estado Social. Urge, pois, contextualizar que a burocracia é, pois, um instrumento de correção, eficiência e segurança da ação. (Sousa, 2012, p. 60).

Gasparini (2004, p. 89) na mesma linha de entendimento apregoa que “o princípio da eficiência requer atividade administrativa realizada com presteza, perfeição e rendimento profissional”. Cabe referir ainda que a eficiência, para além de princípio reitor do Direito Administrativo, funciona como uma maneira de “[...] organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (Di Pietro, 2010, p. 83).

Observa-se, pois, que ao Estado Democrático de Direito, além da sua legitimação decorrente de sua própria origem democrática, faz-se imprescindível que, “embora com os meios limitados disponíveis, a Administração Pública obtenha resultado eficiente, satisfazendo com eficácia as necessidades sociais” (Parejo Alfonso, 1989, p. 86). Apesar da previsão expressa, importante que se destaque a direta relação que o princípio da eficiência guarda com o princípio da legalidade. Objetivamente, não se poderia justificar qualquer busca de eficiência mediante o afastamento ou a postergação dos deveres de legalidade da boa administração.

Para Rogério Gesta Leal (2006), o princípio da eficiência foi alçado a princípio básico da atividade administrativa e ao desejo de maximizar os resultados de toda e qualquer ação dos serviços públicos. Entretanto, alertou precisamente que a Emenda Constitucional nº 19/1998 não indicou quais os critérios e indicadores para aferir tal eficiência. Observou, ainda, que também a jurisprudência na aplicação do princípio da eficiência vem estabelecendo, em relação à agilidade e rapidez, o prazo estabelecido na lei de procedimento administrativo.

A esse respeito, Dromi (1997, p. 28) leciona que:

La sociedad sabe que no puede volver a un Estado ineficiente: Aspira a la eficacia de la organización administrativa, a efectos de lograr una administración racional del “bien-estar general”, no a una administración pasional del “mal-estar comum”, acosada de legalismo y burocratismo con estructuras excesivas y obsoletas. Exige una racionalización en pro de la incorporación tecnológica; una simplificación en pro de la sencillez, eficacia

y economía de trámites; una modernización en pro de los nuevos cometidos y estatales, para librar la batalla definitiva por la sencillez y la simplicidad jurídicas. ... Al ejercicio de la democracia hay que imprimir mayor energía moral, a través de los medios idóneos, para que alcance la realización de los fines requeridos por y para la comunidad.no a una administración.

Desta forma, pode-se assimilar ainda que o princípio da eficiência trazido pela Constituição procuraria abarcar não somente à eficiência, mas também à eficácia e efetividade, vale dizer, não apenas uma estrutura interna adequada, mas sim a entrega dos serviços esperados pelo cidadão usuário. Neste sentido, Moreira Neto (2008, p. 104) assevera ser a Administração Pública eficiente:

[...] não mais entendida, à feição do passado recente, como apenas o primado da ação bélica, tão importante que foi na Era das grandes potências, mas a que surge do conceito de uma nova e peculiar governança dos interesses cometidos ao Estado – uma eficiência político-administrativa para atuar nas intrincadas relações multilaterais de nível global, as de nível regional e as bilaterais. Não mais, tampouco, aceita como simplesmente referida à eficiência econômica, entendida como o incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, mas, com outra e mais ampla percepção, como a que produz um complexo de resultados em benefício da sociedade – portanto, uma eficiência socioeconômica – um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes.

A partir dessa realidade, impõe-se o reconhecimento de novos paradigmas para o tema em comento. A existência de um princípio da eficiência em um Estado Democrático de Direito não pode ser considerada de forma estanque, isolada e inerte. Sob esse prisma, refere Suárez (2021, p. 198) que

Por su parte, la actividad administrativa de inspección o control, directamente vinculada con la realización de ese Estado social, ha sufrido grandes transformaciones en las últimas décadas. Con el paso del tiempo y el incremento de la complejidad ligada a la denominada “sociedad del riesgo”, se han multiplicado los escenarios en los que la Administración debe intervenir inspeccionando, controlando y regulando, así como los obstáculos que le impiden hacerlo utilizando las herramientas tradicionales. A ello hay que sumarle una creciente carencia de medios para hacer frente a los desafíos que se presentan, particularmente acentuada en un entorno globalizado.

Uma análise global do contexto Estado X Sociedade, possibilita visualizar que o surgimento da eficiência também se deve à vontade política de flexibilizar as chamadas “amarras burocráticas” com vistas a uma concepção de administração gerencial. Por outras palavras, por força da influência neoliberal de ajuste das

tecnocracias estatais da América Latina, erigiu-se o discurso que propugnava pela implantação de novos modelos de gestão pública, aptos a dar “respostas mais ágeis” às demandas da “realidade” global em busca da superação de desequilíbrios tópicos de economias com déficits fiscais e problemas monetários.

Nessa conjuntura, a título exemplificativo, oportuno evidenciar os corolários do princípio constitucional da eficiência da Administração Pública insertos no próprio texto constitucional. Nesse sentido, podemos referir: (i) introdução da figura do contrato de gestão no art. 37, § 8º, que permite o acréscimo de autonomia administrativa em função do desempenho de metas específicas, inicialmente sendo chamado de contrato de gestão, mas depois foi disciplinado pela Lei nº 13.934/2019 como contrato de desempenho; (ii) acréscimo do inciso III ao § 1º do art. 41, que admite a perda do cargo efetivo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada a ampla defesa; e (iii) modificação da redação do § 2º do art. 39, determinando que a União, os Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de seu pessoal, sendo a participação nos cursos oferecidos requisito para promoção na carreira.

Prosseguindo, ultrapassando a concepção restrita de eficiência, Moreira Neto (2014, p. 115) destaca a importância do princípio da eficiência sob o prisma do cidadão, uma vez que, ao consagrar o dever de eficiência do setor público, o mesmo gerou como consequência um direito à cidadania, pois:

Realmente, com o desenvolvimento dos conceitos da administração pública gerencial, que revelam grande influência do pragmatismo do direito público anglo-saxônico, passou-se a reconhecer não ser o bastante a prática de atos que, simplesmente, estejam aptos a produzir os resultados juridicamente dele esperados, o atendendo apenas ao conceito clássico de eficácia. Exigiu-se mais: que esses atos fossem praticados com tais qualidades intrínsecas de excelência, de modo a possibilitarem o melhor atendimento possível das finalidades para ele previstas em lei. Essas exigíveis qualidades intrínsecas de excelência são, por certo, numerosas e diferenciadas, sendo, assim, imprescindível defini-las através de parâmetros objetivos previamente fixados, que se destinam à aferição dos resultados alcançados pela ação administrativa. Esses parâmetros tanto poderão ser fixados pela lei, como pelo ato administrativo, pelo contrato administrativo ou pelo ato administrativo complexo, sob critérios de tempo, de recursos utilizados, de generalidade do atendimento ou de respostas de usuários (feedback), tendo sempre em linha de conta que o conceito jurídico de eficiência jamais poderá ser subjetivo, pois de outro modo, chegar-se-ia ao arbítrio no controle. Entendida, assim, a eficiência administrativa, como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico

da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos. Embora já praticado no âmbito da proteção do consumidor, e doutrinariamente reconhecido nas obras dos administrativistas mais recentes, o certo é que, uma vez constitucionalmente consagrado este dever de eficiência do setor público, conotado aos interesses da sociedade, sempre que possa ser objetivamente aferível, passou a ser um direito da cidadania. E, não bastante, o legislador constitucional a ele retomou, no mesmo dispositivo, para sublinhar, inequivocamente, a importância que lhe conferiu, determinando que o legislador ordinário regulasse a disciplina das reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, ao acesso a registros e informações sobre atos de governo e à representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública (art. 37, § 3.º) – prescrições que resguardam a eficiência administrativa.

Neste sentido, sob essa perspectiva pode-se compreender a eficiência administrativa como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, ao mesmo tempo em que passa a ser um direito da cidadania quando é constitucionalmente consagrada. Sob esse prisma, também se evidencia como uma exigência ética que deve ser atendida pelo Estado, bem como se apresenta passível de aferição por parâmetros como tempo, recursos utilizados, generalidade do atendimento ou respostas de usuários.

Com outro enfoque, Nohara (2020, p. 75) destaca que a positivação da eficiência na Constituição Federal de 1988 está relacionada ao desmonte do setor público e ao deslocamento dos conflitos econômicos para a esfera do mercado:

A positivação da eficiência relacionou-se, no fundo, com o desmonte do setor público e o deslocamento dos conflitos econômicos para a esfera do mercado, que se deu a partir da crescente privatização e desregulamentação de inúmeras atividades econômicas antes consideradas serviços públicos. Também é sabido que o neoliberalismo frequentemente se mune de uma retórica que, apesar de aparentemente “modernizadora”, está carregada de elementos liberais e neoconservadores, pois, mediante uma sociedade disciplinada e subordinada ao discurso tecnocrático, propugnam-se o enfraquecimento do Estado e a sua submissão aos interesses do mercado transnacional num retorno mais ou menos evidente à sociedade de mercado ou ao *laissez-faire*.

Assim, para que haja um conteúdo mais profundo e essencial, e não a mera aparência dos termos empregados pelos defensores maiores deste último sentido de eficiência, é necessária uma decodificação dessa nova retórica (acompanhada de velhas práticas) para clarificar os fenômenos linguísticos, de conteúdo ideológico, uma vez que: (a) a propagada “desburocratização” é em essência associada ao movimento de desmonte estatal; (b) a ênfase nos resultados, conforme exposto, pode ser encarada também do prisma do menosprezo aos procedimentos; (c) a flexibilização difundida objetiva, além de outras coisas, a redução dos encargos sociais com o funcionalismo; e (d) onde se fala em núcleo estratégico e administração gerencial pode-se enxergar, frequentemente, déficits democráticos na tomada de decisões.

Note-se, por fim, que os tecnocratas da reforma não se aperceberam que, do ponto de vista jurídico, a posituação da eficiência como princípio constitucional, a partir do pós-positivismo, não gera a desejada flexibilização da Administração Pública, mas sim o seu maior controle, que doravante também poderá ser feito pela eficiência. Trata-se, portanto, de mais um limite jurídico à atuação discricionária da Administração Pública, na medida em que os princípios têm conteúdo normativo.

Pode-se considerar, portanto, que se a posituação do princípio da eficiência reduz a margem legal das opções convenientes e oportunas dos gestores da coisa pública, há do ponto de vista jurídico uma reaproximação do Direito Administrativo com a Ciência da Administração.

Assim, se os operadores aplicarem de fato a eficiência como princípio constitucional, políticas públicas que antes eram assuntos franqueados às ciências não jurídicas passam a ser consideradas inconstitucionais quando violarem expressamente os parâmetros mínimos do agir eficiente, ou seja, se o governo criar políticas (*policies*) manifestamente ineficientes elas podem ser controladas pelo princípio normativo da eficiência.

A longa linha evolutiva supratranscrita, desenvolvida por Nohara, identifica que o neoliberalismo, que defende a eficiência como um princípio fundamental da Administração Pública, é uma ideologia que visa ao enfraquecimento do Estado e à sua submissão aos interesses do mercado. Sem prejuízo, a mesma autora pondera que a eficiência pode ser um instrumento de promoção de direitos sociais, mas que também pode ser usada para justificar o desmonte do Estado. Não obstante, o viés a ser destacado do princípio da eficiência neste momento reside, precipuamente, na marca distintiva de ser o elemento propulsor da promoção de direitos fundamentais sociais.

Sobre o princípio da eficiência, Modesto (2007, p. 6) leciona que:

O princípio da eficiência pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente.

Nessa mesma linha de entendimento, pode ser observado que, ao Estado Democrático de Direito, além da sua legitimação decorrente de sua própria origem democrática, faz-se imprescindível que, “embora com os meios limitados disponíveis, a Administração Pública obtenha resultado eficiente, satisfazendo com eficácia as necessidades sociais” (Parejo Alfonso, 1989, p. 86). Com isso, o princípio da eficiência da Administração Pública, a partir de sua alçada ao nível de princípio de constitucional, passou a irradiar efeitos e incidir sobre a Administração

Pública notadamente com relação ao (i) modo de atuação do agente público e (ii) da forma de organização e estruturação da Administração Pública.

Nessa conjuntura, deve a Administração Pública se pautar em uma forma de agir de atuação otimizada, dentro dos estritos parâmetros da legalidade, mas com vistas aos resultados da atividade desempenhada, sem jamais descurar da observância da proporcional adequação entre os meios que se pode e deve utilizar. Outrossim, conforme enumera Moraes (2007), são consideradas características do princípio da eficiência: i) direcionamento à efetividade do bem comum; ii) imparcialidade; iii) neutralidade; iv) transparência; v) participação; vi) aproximação dos serviços públicos da população; vii) eficácia; viii) desburocratização; ix) busca da qualidade.

Importante referir que a concepção de eficiência administrativa, portanto, não pode se restringir ao aproveitamento dos meios e recursos disponibilizados aos agentes públicos. Deve, ademais, abarcar a relação dos meios utilizados, bem como os resultados obtidos em face das necessidades públicas existentes. Desta forma, pode-se assimilar ainda que o princípio da eficiência trazido pela Constituição procuraria abarcar não somente à eficiência, mas também à eficácia e efetividade, vale dizer, não apenas uma estrutura interna adequada, mas sim a entrega dos serviços esperados pelo cidadão usuário. Neste sentido, Moreira Neto (2008, p. 104) assevera ser a Administração Pública eficiente

[...] não mais entendida, à feição do passado recente, como apenas o primado da ação bélica, tão importante que foi na Era das grandes potências, mas a que surge do conceito de uma nova e peculiar governança dos interesses cometidos ao Estado – uma eficiência político-administrativa para atuar nas intrincadas relações multilaterais de nível global, as de nível regional e as bilaterais. Não mais, tampouco, aceita como simplesmente referida à eficiência econômica, entendida como o incremento da produção de bens e serviços, com redução de insumos e aumento de lucros, mas, com outra e mais ampla percepção, como a que produz um complexo de resultados em benefício da sociedade – portanto, uma eficiência socioeconômica – um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes.

Freitas (2007, p. 96) associa a eficiência ao direito fundamental à boa Administração Pública: “entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação,

imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.

Considerando-se as particularidades da atividade administrativa, pode-se igualmente concluir que a eficiência dos negócios privados não pode simplesmente ser transportada para o cerne da atividade administrativa. A atividade privada, comercial, visa à obtenção de lucro, com o que a vida útil de qualquer empresa submete-se às exigências cambiantes de mercado. À sua vez, a atividade pública colima a consecução dos interesses públicos, além da permanente prestação dos serviços públicos à vista do caráter de continuidade na satisfação de necessidades coletivas.

Outro aspecto relevante a mencionar encontra-se na realidade de que vários órgãos públicos prestam atividades de forma gratuita, vale dizer, sem qualquer contrapartida remuneratória, a exemplo de serviços de educação e saúde. Nesses segmentos, inexistente o bônus da atividade privada, isto é, o lucro. Tal apontamento nos permite refletir sobre a devida distinção a ser levada em consideração entre a eficiência da iniciativa privada e a eficiência necessária ao serviço público, pois muitas vezes os objetivos visados são profundamente diversos.

De igual forma, não se pode admitir uma eficiência somente com ênfase nos resultados em detrimento dos procedimentos ou meios. Conforme já mencionado, a forma e os meios no Direito Administrativo carregam consigo importantes garantias aos administrados. Por isso, exemplarmente, o procedimento de licitação pode representar um meio custoso e mais demorado para a Administração, ao mesmo passo em que procura garantir que as contratações públicas sejam amparadas na possibilidade de participação de todos que preencham os requisitos dos instrumentos convocatórios.

Por tudo, constata-se que não se afigura aplicável puramente na Administração Pública a noção de que os fins justificam os meios, uma vez que a estruturação dos princípios constitucionais da Administração Pública estabelece que a eficiência é um dos princípios que deve ser devidamente harmonizado com os demais, não podendo se sobrepor, por exemplo, à legalidade, na medida em que os meios legais veiculam importantes garantias igualmente constitucionais.

Com isso, embora não conste literalmente no rol expresso na Constituição Federal, certo é que pode ser materialmente haurido em face da sua dimensão objetiva, porque se coaduna com a mais moderna direção dos princípios

constitucionais atinentes ao Direito Administrativo. Para tanto, a Administração Pública tem o dever de proceder a escolhas legítimas, o que materializa um direito fundamental à boa administração, sendo imprescindível o controle da legitimidade, ao lado da eficiência e eficácia.

Nesse sentido, aclara-se que a relação entre meios (eficiência) e resultados (eficácia) se torna mais um dos direitos fundamentais dos cidadãos a uma boa gestão administrativa pública. Para tanto, a discricionariedade do ato administrativo (liberdade de ação conferida ao gestor público) se dará sempre na medida proporcional (princípio da proporcionalidade) em que, sob a orientação dos princípios constitucionais, o gestor deve escolher a melhor opção — não a mais oportuna ou conveniente, mas a mais objetiva e rápida.

Outrossim, vale destacar os ensinamentos de Ferrajoli (2009), que defende a ideia de eficiência social e a legitimidade do Estado, no sentido de que nas sociedades complexas, como as contemporâneas, há a necessidade de garantir a sobrevivência como condição de legitimidade do pacto social, “e na base de reconhecimento elementar, isto é, do fato de que o direito social certamente tem um custo, mas o seu custo é infinitamente inferior ao custo da falta de garantia a esse direito”.

Vale dizer, conforme Limberger e Kossmann (2016) que o Estado Democrático de Direito tem no constitucionalismo não somente sua maior fonte positivada do sistema jurídico nacional, como também a maior fonte norteadora das ações e atividades administrativas do próprio Estado. Todas as atividades de governo e, principalmente, aqueles tendentes a desenvolver as políticas públicas devem compreender que o cumprimento dos direitos fundamentais é uma obrigação constitucional que está sob a responsabilidade do Estado, condição indispensável, portanto, para sua legitimidade material.

Contudo, o contexto que se apresenta atualmente importa reconhecer que as promessas da modernidade de emancipação do indivíduo (pela liberdade e pela igualdade) atingiram um padrão substancial no Estado Social (Santos, 1995), mas as leis de mercado sob uma economia globalizada e fragilizadora das fronteiras tradicionais do Estado pôs em xeque a sua efetividade (Rosanvallon, 1995).

Em verdade, o que se constata é que a política gradativa de proteção de direitos fundamentais esbarrou na limitação natural dos recursos públicos e na limitação decorrente de uma concorrência entre economias e mercados capitalistas

globalizados, com um respectivo Estado preso ao controle fiscal, ao endividamento público e à redução da tributação. Por outro lado, o endividamento público e a precarização dos serviços públicos são atribuídos tanto a um crescimento da demanda por esses serviços, quanto a um crescimento desmesurado da máquina pública e dos seus custos, como também a hipóteses de ineficiência de gestão.

Ademais, ainda conforme referem Limberger e Kossmann (2016, p. 308)

A eficiência administrativa somente pode acontecer como resultado de uma boa administração, e esta só acontecerá pelo cumprimento dos ditames constitucionais, que determinam ao Estado brasileiro a busca da efetivação dos princípios que informam e orientam um estado democrático de direito. É preciso ter presente que o estado democrático de direito somente se efetivará tendo na soberania popular e no pacto constitucional os limites norteadores do compromisso de realização efetiva de um Estado social que respeite e garanta a dignidade da pessoa humana como princípio indispensável e insuperável, na busca da efetivação dos direitos fundamentais.

A ideia mítica da positivação do princípio da eficiência, como uma solução por si só, também serve como elemento de satisfação momentânea e dissimulada do senso comum. Esse artifício é propositalmente ativado sempre que se faz necessário acomodar pressões públicas contra os escândalos e atitudes negativas relacionadas ao Estado. Ao conceito de princípio da eficiência convencionou-se acrescentar vários adjetivos para melhor identificar e defini-lo. Porém, talvez ainda haja outro conceito de eficiência, que precisa ser mais bem trabalhado para que a sociedade e o Estado possam efetivamente ser eficientes; uma eficiência que seja realmente proveitosa para a universalidade dos cidadãos, principalmente aqueles que precisam da atuação prestativa eficiente do Estado. Trata-se do que se poderia identificar como “eficiência ética”. A eficiência ética proporcionaria que a sociedade se desenvolvesse institucionalmente de forma diferente. As regras de conduta humana teriam como orientadoras também as regras formais positivadas pelo Estado, mas, principalmente, as regras informais produzidas no interior da sociedade, como princípios éticos que, entre outras coisas, produzissem uma preocupação e um interesse na produção e promoção de benefício à comunidade, universalmente considerada, e não exclusivamente ao indivíduo, numa ótica individual. Uma sociedade institucionalmente desenvolvida, que tivesse uma preocupação com a eficiência ética, certamente teria melhores condições de identificar a cisão do que é público e do que é privado, e fazer com que o Estado fosse um Estado verdadeiramente democrático e de direito, com preocupação efetiva de concretização dos preceitos constitucionais.

Ademais, é necessário avançar, considerando que a concepção de eficiência deverá respeitar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, como bem pontuam Limberger e Kossmann (2016, p. 290)

No caso brasileiro é possível se indagar sobre o que se entende por um Estado eficiente, ou o que é uma administração pública eficiente. A melhor resposta a essa questão pode ser retirada da própria Constituição brasileira, que estabelece ser o Brasil um estado democrático de direito, que deve

respeitar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais. Sendo, portanto, o Brasil um estado democrático de direito, deve em primeiro lugar estar subordinado ao direito, e, portanto, à própria Constituição. Nessa mesma linha, sendo um estado democrático de direito, deve-se observar a prescrição constitucional, de compromisso com o resgate da histórica dívida social.

Com isso, impõe-se reconhecer que uma concepção estritamente meramente gerencial mostra-se inadequada para o enfrentamento dos problemas apresentados pela gestão da máquina pública, pois opera numa perspectiva diversa daquela preocupada com o interesse público de caráter universal. Desta forma, a compreensão do princípio constitucional da eficiência, necessariamente perpassará, para além de uma concepção restrita, pela observância e pela concretização de políticas e ações que levam ao atendimento efetivo das demandas que garantam o cumprimento dos direitos fundamentais. As políticas públicas do Estado devem servir para o cumprimento dos objetivos e compromissos que constitucionalmente lhe foram atribuídas, apresentando-se a eficiência do Estado como vetor dessa concretização.

Outro aspecto pertinente reside na relação que se estabelece entre cidadão e Estado, situação em que Limberger e Kossmann (2016, p. 292) asseguram que

Com o iluminismo o conceito de cidadania adquiriu novo significado, abrangendo também a noção de liberdade política. Porém, foi com a gênese do conceito de direitos humanos, vinculado ao estado de direito, que surgiu a definição moderna de cidadania relacionada com a ideia de liberdade. A qualidade de cidadão é exaltada pela Revolução Francesa, que dentro de um contexto de estado de direito construiu a noção das liberdades. Assim, ocorre a imbricação do conceito de cidadania com os direitos fundamentais e o Estado que marca os tempos modernos. Cidadania, para o Estado liberal, está relacionada com a nacionalidade, pertencimento a um Estado. Com o conceito de cidadania multinível, David Held constrói uma nova definição de cidadania, onde esta não se baseia no exclusivo pertencimento a um Estado territorial, porém vinculada a normas e princípios gerais consolidados e utilizados em diferentes aspectos. Os princípios da democracia e dos direitos humanos dão apoio a essa nova concepção. Assim, são desenhados os contornos para uma cidadania num sentido mais amplo do que o próprio território, alcançando os âmbitos local, nacional e regional e global. Nessa ótica é que Habermas afirma que: “Somente uma cidadania democrática, que não se fecha num sentido particularista, pode preparar o caminho para um status de cidadão do mundo, que já começa a assumir contornos em comunicações políticas em nível mundial”. O que importa reforçar é a imbricação indispensável entre cidadania, democracia e participação. O exercício da cidadania, numa compreensão que resgata a necessidade de unir os conceitos de direitos e deveres do cidadão, é elemento indispensável para a concepção, compreensão e exigência de um Estado eficiente, numa ótica cidadã.

Por outras palavras, o Estado nunca poderá ser considerado eficiente se esta busca se pautar somente no objetivo de atingir os melhores resultados econômicos, numa simples solução da equação matemática da maximização dos resultados pelo menor custo possível. Essa bem-sucedida equação econômica não demonstra eficiência do Estado; pode, no máximo, demonstrar uma eficiente atuação gerencial-administrativa, mas não uma atuação eficiente do Estado, pois sua função não se limita à eficiência econômica, sob o prisma gerencial.

Ao analisar a compatibilidade entre o Estado Eficiente e o Estado Social, Gabardo (2003) assevera não ser possível se admitir, portanto, qualquer espécie de eficiência de Estado, em uma democracia, que não seja aquela de proteção aos direitos fundamentais, em especial, os sociais. Com isso, a conceituação de Estado Social conforma-se de forma indissociável do regime democrático material. Mesmo contexto em que, Leal (2000, p. 69) leciona que a partir do Estado Social, passam os Poderes Públicos a avocar a “responsabilidade por uma tutela mais eficaz, de natureza mais coletiva e indeterminada, no âmbito das satisfações econômicas básicas de sua população, e uma gradativa intervenção ou direção na vida econômica dos setores produtivos, com o objetivo explícito de reajustar e mitigar os conflitos nas estruturas sociais respectivas”.

Gabardo (2003, 162) encerra o tópico afirmando que

A crise de eficiência do Estado Social está posta, mas, diferentemente do que se vem cogitando, ela não implica uma incompatibilidade entre Estado Eficiente e Estado Social. O entendimento contrário conduziria a um sério problema constitucional, pois certamente não é possível que se admita uma república democrática ineficiente, após a Constituição de 1988. Conforme coloca Lourdes Sola, a “eficiência do Estado” é “um direito republicano: ou seja, o direito do cidadão de ter um governo eficiente. Isso significa também adotar uma noção de eficiência ao mesmo tempo mais abrangente e mais objetiva – de modo a recobrir as condições de capacitação do Estado enquanto autoridade democrática que assegura a universalidade da lei.

Assim, na busca da eficiência administrativa, por parte do Estado, um resultado eficiente não pode limitar-se ao seu conceito no sentido econômico; devendo ser, principalmente, considerado de acordo com os imperativos da realização efetiva das diretrizes constitucionais que devem orientar toda e qualquer ação ou política pública. Vale dizer, somente estaremos diante de um estado democrático de direito se o mesmo se materializar tendo como fundamento a soberania popular e no pacto constitucional os limites norteadores do compromisso

de realização material de um Estado social que respeite e garanta a dignidade da pessoa humana como princípio indispensável e insuperável, na busca da efetivação dos direitos fundamentais.

Nessa linha de entendimento, Romeu Bacellar Filho (1998, p. 194), ao sustentar a tese da conformação constitucional do princípio da eficiência, aduz que

Enquanto produto do exercício da competência reformadora, o princípio constitucional da eficiência deve ser interpretado e aplicado, observando-se o núcleo constitucional integrante das cláusulas pétreas (art. 60, §4º). Daqui, emergem duas consequências: (i) o princípio constitucional da eficiência deve sofrer um processo contínuo de interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar rupturas ou fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental, (ii) respeitado o limite anterior, o princípio constitucional da eficiência ao interagir, principalmente, com os demais princípios constitucionais da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade – participará do mecanismo das deslocções compreensivas e da ponderação a ser levada a cabo na aplicação dos princípios ao caso concreto.

Com essa diretriz, Gabardo (2002) pontifica que, em síntese, o princípio constitucional da eficiência é setorial, pois tem como destinatário a Administração Pública, mas está umbilicalmente relacionado com o princípio da eficiência do Estado como vetor geral (de caráter ético) do sistema constitucional. Assim, conclui ainda Gabardo que, tão primordial quanto à relação com os demais princípios da Administração Pública, que não é apenas externa, mas sobretudo intrínseca, é a submissão do princípio da eficiência aos demais princípios estruturantes (ou fundamentais) do sistema constitucional, entre os quais irrompe o Princípio do Estado Social e Democrático de Direito.

Reforçando essa concepção, Luciano Parejo Alfonso (1995) leciona que a avaliação do princípio da eficiência, implica a promoção de um julgamento sobre a aplicação dos meios e consecução dos objetivos, sendo que os critérios e medidas para realizar esse julgamento não possuem um entendimento unívoco e concreto. Com isso, é a Constituição que, por meio de seus princípios e valores, especialmente aqueles atribuídos ao regime jurídico administrativo, que sustentarão a concreta avaliação jurídica da eficiência. Eficiência que, conforme Parejo Alfonso (1995), para além de princípio, afigura-se como um valor jurídico, uma vez que permite uma valoração, um juízo, com repercussões jurídicas sobre o agir administrativo.

Com essas demarcações conceituais acerca do princípio da eficiência da Administração Pública, considera-se necessário reafirmar, conclusivamente que: (i) em um Estado Democrático de Direito a eficiência do Estado está diretamente relacionada à proteção aos direitos fundamentais; (ii) a eficiência do Estado é um direito republicano, vale dizer, o cidadão tem direito a um governo eficiente; (iii) o princípio constitucional da eficiência deve sofrer um processo contínuo de interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar rupturas ou fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental; (iv) mesmo sendo um princípio setorial, eis que voltado à Administração Pública, a eficiência do Estado deve funcionar como um vetor geral (ético-valorativo) do sistema constitucional, isto é, o princípio da eficiência submete-se aos demais princípios estruturantes do Estado Social e Democrático de Direito, de forma a promover o bem-estar da população, garantindo a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

Aclaradas tais premissas, considerando-se a tendência, alhures referida, de importação de instrumentos da seara privada para a esfera pública, ao argumento de busca de eficiência da Administração Pública, doravante a abordagem centrará foco na análise da experiência das práticas de compliance, notadamente, pretendendo correlacionar e identificar de que forma programas de integridade podem propiciar uma potencialização da eficiência da Administração Pública.

### **3 A EXPERIÊNCIA DO COMPLIANCE NO SETOR PRIVADO POTENCIALIZANDO POLÍTICAS DE INTEGRIDADE**

Neste capítulo, a investigação terá como objeto a experiência do compliance no setor privado potencializando políticas de integridade. Com esse intuito, em um primeiro instante, abordar-se-ão as origens, conceito e princípios do instituto compliance (subcapítulo 3.1). Em prosseguimento ao estudo em curso, a abordagem terá como centro de análise a relação e a linha evolutiva que se pode estabelecer entre os institutos da governança corporativa, da governança pública e do

compliance (subcapítulo 3.2). Em terceiro instante, a abordagem do estudo analisará o cenário do compliance no direito brasileiro), com enfoque a ser desenvolvido acerca dos marcos normativos sobre compliance/integridade no direito brasileiro, seja na relação de terceiros com o Estado, seja voltado para órgãos/servidores do próprio aparato estatal (subcapítulo 3.3).

### **3.1 Compliance: origens, conceito e princípios**

De uma análise introdutória da História do Direito, podem ser extraídas duas lições destacadas, que podem se afigurar contraditórias. Por um lado, reconhece-se que é impossível compreender plenamente a estrutura dogmática atual de um instituto sem uma análise minuciosa de sua origem e desenvolvimento. Por outro lado, é alertado sobre o perigo de invocar a apreciação histórica como um discurso simplesmente legitimador do *status quo*, seja de forma deliberada ou inconsciente (Cueva, 2020).

Essas advertências resultam na necessidade de que o intérprete adote uma abordagem baseada na historicidade e relatividade dos institutos, contextualizando-os no tempo e local em que se inserem. Desta forma, é essencial evitar qualquer tentativa de compreender o compliance como uma tendência supostamente universal e atemporal, pois é preciso levar em consideração as diversas configurações dos mecanismos de compliance em cada contexto espacial e temporal.

Historicamente, conforme Blok (2020, p. 23), podem ser mencionados alguns acontecimentos relevantes à noção e compreensão contemporânea de compliance, dentre os quais podem ser elencados: (i) 1913: criação do Banco Central Americano (*Board of Governors of The Federal Reserve*) para implementar um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável; (ii) 1929: quebra da Bolsa de Nova York, durante o governo liberal de Herbert Clark Hoover; (iii) 1932: criação da Política Intervencionista *New Deal*, durante o governo democrata de Franklin Roosevelt, que implantou conceitos Keynesianos, onde o Estado deve intervir na Economia, a fim de corrigir as distorções natural do capitalismo; (iv) 1933/1934: Congresso Americano vota medidas com vistas a proteger o mercado de títulos de valores mobiliários e seus investidores – *Securities Act* e a criação da SEC – *Securities and Exchange Commission*, com a exigência de registro de prospecto de emissão de

títulos e valores mobiliários; (v) 1945: Conferência de Bretton Woods: criação do Fundo Monetário Internacional e do BIRD, com o objetivo de zelar pela estabilidade do Sistema Monetário Internacional; (vi) 1950: *Prudential Securities* – contratação de advogados para acompanhar a legislação e monitorar atividades com valores mobiliários; (vii) 1960: Era Compliance: A SEC passa a insistir na contratação de *Compliance Officers* para criar procedimentos internos de controles, treinar pessoas, monitorar, com o objetivo de auxiliar nas áreas de negócios a ter a efetiva supervisão; (viii) 1970: desenvolvimento do Mercado de Opções e Metodologias de *Corporate Finance, Chinese Walls, Insider Trading*; (ix) 1974: O Mercado Financeiro Mundial apresenta-se perplexo diante do caso *Watergate*, que demonstrou a fragilidade de controles no Governo Americano, onde se viu o mau uso da máquina político administrativa para servir a propósitos particulares e ilícitos; (x) 1980: a atividade de Compliance expande-se para as demais atividades financeiras no Mercado Americano; (xi) 1990: publicadas as 40 recomendações sobre lavagem de dinheiro da Financial Action Task Force – ou Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (GAFI/FAFT) – revisadas em 1996 e referidas como Recomendações do GAFI/FATF; (xii) 1998: era dos Controles Internos, criação do Comitê da Basileia, com a publicação dos princípios concernentes à Supervisão pelos Administradores tendo como ênfase a necessidade de Controles Internos efetivos e a promoção da estabilidade do Sistema Financeiro Nacional; (xiii) 2002: Congresso Americano publica o *Sarbanes-Oxley Act*, que determinou às empresas registradas na SEC a adoção das melhores práticas contábeis, independência da Auditoria e criação do Comitê de Auditoria.

Ainda em esboço histórico mais próximo, Leal (2020, p. 150) refere que:

Desde a década de 1970, há no Ocidente preocupações mais formais com o tema, haja vista a edição do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), de 1977, nos EUA, e mesmo os tratados internacionais relacionados com o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e documentos das Nações Unidas. Não bastassem tais documentos, pode-se contar com alguns instrumentos jurídicos internacionais decorrentes dessa preocupação, entre os quais: (a) o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, aprovado pela Resolução n. 51/59, da Assembleia Geral das Nações Unidas; (b) a Declaração das Nações Unidas contra a Corrupção e o Suborno nas transações comerciais internacionais, igualmente aprovadas pela Resolução n. 51/59, da Assembleia Geral das Nações Unidas; (c) a Resolução n. 54/128, da Assembleia Geral, fazendo suas as conclusões e recomendações aprovadas pela Reunião do Grupo de Expertos sobre a Corrupção e seus Circuitos Financeiros, celebrada em

Paris, nos dias 30 de março a 1º de abril de 1999; (d) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996; entre outros (KLITGAARD, 2005). Nesta década de 1990, é importante também fazer referência à iniciativa norte-americana de ampliar os mecanismos de enfrentamento da corrupção, criando suas *US Sentencing Guidelines*, promulgadas em 1991, aí sim fomentando em muito o instituto do compliance como possibilidade de incremento de políticas de integridade corporativa e eventual atenuante de responsabilidade jurídica pela prática de ilícitos federais.

Em derradeiro resgate histórico, situando o compliance em seara pública, importante que ainda se mencione com Pomini (2018, p. 156-157) que:

O berço das definições sobre o alcance do compliance no setor público pode ser localizado no ano de 2006, na Convenção das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção. Em tal oportunidade, o Brasil foi signatário do documento e, na sequência, publicou o Decreto nº 5.687/2006. A citada Convenção foi regulamentada com as seguintes finalidades: i) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; ii) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; iii) promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

A apresentação de marcos históricos, que conduziram aos primeiros exemplos de práticas de compliance, torna possível compreender a feição dinâmica do conceito respectivo. Nesse sentido, para fins de etimologia, importa destacar conforme Coimbra e Manzi (2018) que o termo compliance origina-se do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, executar, obedecer, satisfazer o que lhe foi imposto. À sua vez, refere Blok (2019) que, na Espanha, Blanco Cordero e Bacígalupo utilizam-se do termo *cumplimiento* como sinônimo de compliance. Na Itália, Atrígnia emprega com o mesmo significado o termo *conformità*, enquanto que, no Brasil, Saavedra, Bottini e Schecaira, seguindo a linha alemã preferem manter a utilização do termo inglês, utilizando a expressão “a compliance” ao invés de “o compliance”, provavelmente em razão de a tradução ter sido extraída do direito alemão e não do americano.

Conforme ressalta Almeida (2019), uma grande parcela das definições ou descrições das funções de compliance veiculadas no Brasil são, em verdade, importações indevidas de conceitos e ideias desenvolvidas nos Estados Unidos ou no Reino Unido – especialmente na Inglaterra – ou desconsideram que compliance é

um termo polissêmico e que não podemos nos prender a anglicismos e desconsiderar a realidade brasileira.

Nesse sentido, noticia ainda Almeida (2019, p. 130), que as fontes mais citadas e mais consultadas sobre compliance no Brasil são dos Estados Unidos (em primeiro lugar) e do Reino Unido (em segundo lugar). Para delimitar o contexto de importação do conceito de compliance, o mesmo autor ainda refere que:

Conforme dados disponibilizados pelo empresômetro, no Brasil, há pouco mais de 21 milhões de empresas cujos atos societários estão devidamente arquivados nas respectivas Juntas Comerciais. Destas, mais de 20 milhões (96%) são microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs). As MPEs são responsáveis por 27% do PIB, ou seja, menos de 4% das empresas regularmente constituídas não são MPEs e são responsáveis por 73% do PIB brasileiro. Mais um dado importante: dos quase 21 milhões de empresas apenas 441(0,0021%) empresas estão listadas na BMF-Bovespa, isto é, são sociedades anônimas abertas com ações de oferta pública. Nos Estados Unidos, há, aproximadamente, 6 milhões de companhias, das quais 2800 possuem ações listadas na Bolsa de Nova York (NYSE). No Reino Unido, mais de 2000 companhias possuem ações listadas na Bolsa de Valores (LSE).

Com isso, constata-se a ocorrência de uma diferença numérica significativa no que refere ao desenvolvimento empresarial, ao mercado de capitais e à cultura de investimento em Bolsas de Valores, seja nos Estados Unidos ou no Reino Unido, mas completamente diversa da realidade brasileira.

Com esse processo, ocorreu a separação da gestão das companhias com a sua propriedade, vindo a surgir o que se convencionou denominar de conflitos de agência. Tais relações de agência são caracterizadas por um contrato, onde uma ou mais pessoas (principal) contratam com outra pessoa (o agente) para que esta realize serviços que envolvam a delegação de parte das decisões a serem tomadas. Em outros termos práticos, os acionistas, sócios ou associados contratam um terceiro e outorgam poderes para que este terceiro tome boa parte das decisões de gestão e conduza os negócios. Do ponto de vista societário, esses terceiros podem compor o conselho de administração ou a diretoria estatutária. (Almeida, 2019).

Nesse panorama, em sua origem, observa-se que compliance relaciona-se com o controle de condutas corporativas e atos de sobreposição de um interesse pessoal ou de um grupo aos interesses da companhia e dos seus acionistas. Tal sobreposição de interesses ocorre com o uso de subterfúgios e ardis com a falta de clareza nas informações e demonstrações financeiras e contábeis, ausência de um

tratamento justo e equânime aos sócios e acionistas das mesmas categorias, ausências de prestações de contas de modo claro, objetivo e com a exposição das consequências de decisões, e por fim, ausência de um compromisso com a gestão de médio e longo prazo priorizando resultados imediatos. (Almeida, 2019).

Com essa contextualização, constata-se que a concepção de compliance surgiu na iniciativa privada, que entendeu que a integridade é fundamental para o sucesso dos negócios. A integridade é o que orienta o programa de compliance, definindo os objetivos, interesses e limites de atuação da empresa. Embora não seja sinônimo de ética corporativa, estão umbilicalmente conectadas. (Perez Filho, 2019).

Nesse mesmo sentido, pode-se considerar que a noção de compliance envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e autorresponsabilidade pelas pessoas jurídicas. Com isso, quando se aborda o tema do compliance, imediatamente surge a ideia de autovigilância. O ambiente corporativo é estruturado com base na adoção de normas de conduta que todos devem seguir, sendo essencial o comprometimento da alta administração em garantir a efetividade do programa de compliance. (Cueva, 2020, p. 30).

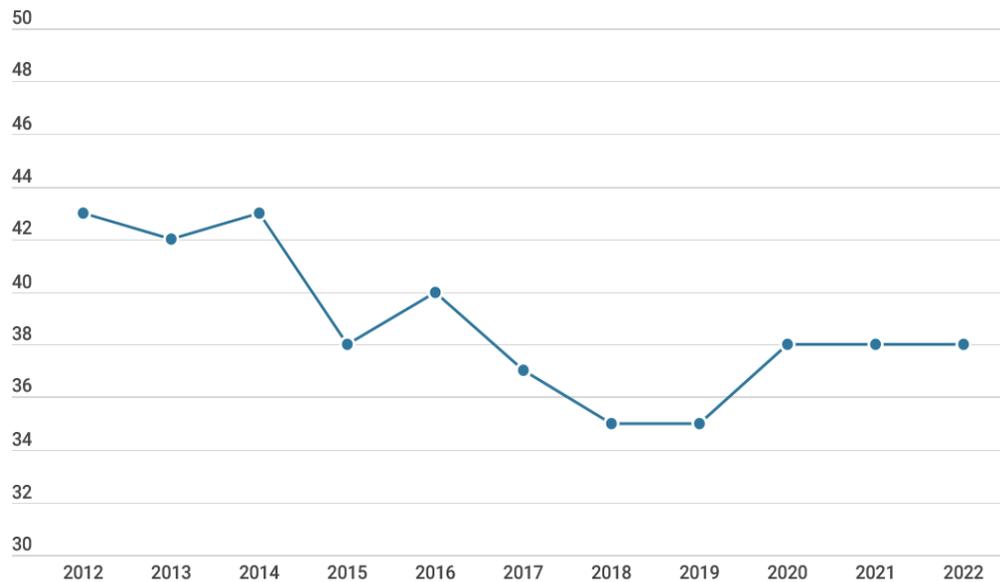
Em outros termos, conceitualmente compliance pode ser assimilado como um estado dinâmico de conformidade a uma orientação normativa de comportamento, com fundamento e relevância jurídica por força de contrato ou lei, caracterizando-se pelo compromisso com o estabelecimento de um sistema complexo de políticas, de controles internos e de procedimentos, que demonstrem que determinado organismo está buscando garantir o estado de conformidade. (Saavedra, 2019).

Partindo-se da conceituação ou concepção de compliance, tendo em vista os limites da presente abordagem, cumpre referir, neste instante, que constitui fato incontroverso a caracterização da corrupção como um problema recorrente na Administração Pública brasileira, gerando prejuízos financeiros e morais ao Estado. A imprensa cotidianamente, nas últimas décadas, noticia escândalos envolvendo atitudes antiéticas de agentes públicos, que se utilizam do poder para obter vantagens pessoais ou favorecer terceiros, devendo ainda ser acrescido que a corrupção é agravada pela administração ineficaz dos recursos estatais, que decorre de relações não saudáveis entre indivíduos e o Estado.

Nesse sentido, conforme levantamento do movimento global Transparência Internacional (2022), no período entre os anos de 2012 a 2022, o Brasil veio a perder 5 pontos no Índice de Percepção da Corrupção e caiu 25 posições, saindo da

69ª para a 94ª colocação. Os 38 pontos alcançados pelo país em 2022 representam um desempenho ruim e o coloca abaixo da média global (43 pontos), da média regional para América Latina e Caribe (43 pontos), da média dos BRICS (39 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos):

Imagem 1 – Evolução da nota do Brasil desde 2012



Fonte: Movimento Global Transparência Internacional (2022)

Além disso, conforme observado por Barroso (2020, p. 16), em prefácio de obra de Cueva e Frazão (2020), ao mencionar a dificuldade brasileira em superar as barreiras da corrupção sistêmica nessas últimas três décadas:

O fenômeno vem em processo acumulativo desde muito longe e se disseminou, nos últimos tempos, em níveis espantosos e endêmicos. Não foram falhas pontuais, individuais. Foi um fenômeno generalizado, sistêmico e plural, que envolveu empresas estatais, empresas privadas, agentes públicos, agentes privados, partidos políticos, membros do Executivo e do Legislativo. Havia esquemas profissionais de arrecadação e distribuição de dinheiros desviados mediante superfaturamento e outros esquemas. Tornou-se o modo natural de se fazerem negócios e de se fazer política no país. A corrupção é fruto de um pacto oligárquico celebrado entre boa parte da classe política, do empresariado e da burocracia estatal para saque do Estado brasileiro.

Nesse ambiente, os princípios que regem a Administração Pública devem subordinar e influenciar toda a gestão estatal. O atendimento a tais princípios contribui para uma administração com mais responsabilidade, assumindo um papel preventivo no planejamento de suas ações e na orientação de suas condutas. Nesse contexto, não obstante a positivação de diversos princípios de relevante importância ao combate de ilicitudes por agentes públicos, essa previsão constitucional ainda não foi suficiente para promover um ambiente íntegro e que favoreça uma estrutura sólida contra a corrupção na Administração Pública brasileira. Sob essa perspectiva, as tentativas de combate à corrupção têm passado por medidas como o aperfeiçoamento da legislação e dos sistemas de controle, a promoção da ética e da transparência e até esboços de aumento da participação social a fim de que a sociedade civil pressione os agentes públicos ao cumprimento de seus deveres.

Nessa linha de raciocínio, o estabelecimento de programas de compliance/integridade, com o estabelecimento de diretrizes de conduta a serem seguidas, visam assegurar o respeito à legalidade, à transparência e a evitar qualquer forma de conivência com infrações ou ilícitos cometidos por funcionários ou representantes da empresa. Assim, são implementados sistemas de compliance para garantir o bom funcionamento do ambiente corporativo, considerando não apenas as políticas internas de cada organização, mas também as normas legais em vigor. (Cueva, 2020),

Noutros dizeres, de acordo com o magistério de Frazão (2017), compliance diz respeito ao conjunto de ações a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de modo a prevenir a ocorrência de infrações ou, já tendo ocorrido o ilícito, propiciar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade.

A essa altura, cumpre destacar, de acordo com o magistério de Almeida (2020), que enquanto o compliance, no setor privado, é uma decisão do principal e integra custos decorrentes da relação e dos conflitos de agência, no setor público, compliance é dever. Por outras palavras, assegurar a conformidade aos atos normativos não é opção. Garantir transparência e equidade nos atos, ser honesto e pautar as ações e escolhas nos valores socialmente aceitos, bem como adotar as melhores medidas para a implementação de políticas públicas e efetivar a prestação de serviços públicos, também não são opções.

Candeloro, Rizzo e Pinho (2012, p. 30), ensamblando a face de bússola moral, compreendem compliance como:

[...] um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legal que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como as atitudes de seus funcionários; um instrumento capaz de controlar o risco de imagem e o risco legal, os chamados 'riscos de compliance', a que se sujeitam as instituições no curso de suas atividades.

Apesar da diversidade conceitual já existente, para os fins da presente abordagem, valer-se-á, neste momento, da concepção de compliance como instrumento de governança (corporativa/pública) que visa prevenir riscos de responsabilidade (empresarial/funcional) decorrentes do descumprimento de obrigações legais ou regulatórias. Para fins de assimilação conceitual, importante ainda destacar que os programas de compliance são compostos de rotinas e práticas que visam à mudança de comportamento, por meio de padrões de conduta a serem observados e monitorados pelas empresas, administradores e funcionários. (Cueva, 2020)

Ao lado dessa diversidade conceitual, insta mencionar que alcançando a essa altura os meados da terceira década do século XXI, a assimilação de novos e modernos padrões culturais ainda se apresenta como o grande desafio para o estabelecimento e a execução efetiva de programas de compliance. Nesse cenário, afiguram-se, pois, como ferramentas importantes para a prevenção de riscos, pois contribuem para a criação de uma cultura de conformidade dentro das organizações.

Nessa conjuntura, não se afigura simples a tarefa de disseminar para a mentalidade de empregados/colaboradores/agentes públicos a prática de valorização menos à estrita observância às regras em detrimento da observância dos valores e princípios que conduzem ao principal fundamento de validade profissional contemporâneo, isto é, a integridade. Nesse sentido, doravante iremos analisar a relação entre governança corporativa, sua derivação para a governança pública e o surgimento do compliance no direito brasileiro.

### **3.2 Governança corporativa, governança pública e compliance**

Como observado alhures, a governança corporativa, segmento em que se originou e se desenvolveu o compliance, fundamentalmente trata de assuntos relacionados a conflitos de agência e interesses entre quem toma as decisões e quem é o real proprietário, com o objetivo de evitar escândalos privados.

Oportuna a observação de Secchi (2009) no sentido de que a conceituação de governança não se encontra imune a contestações, pois como destaca a definição de governança provoca ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de “*governance*” são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a Administração Pública.

Sem embargo da observação acima, para a progressão da análise empreendida nesta abordagem, cumpre destacar que o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) compreende governança corporativa como o “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria, e órgãos de controle”. Conclui ainda o IBGC que as boas práticas “convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.”

Atento aos lindes da presente análise, oportuno que se mencione que, conforme o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, proposto pelo IBGC, configuram-se como princípios de Governança Corporativa: (2023, p.18)

- (i) Integridade: Praticar e promover o contínuo aprimoramento da cultura ética na organização, evitando decisões sob a influência de conflitos de interesses, mantendo a coerência entre discurso e ação e preservando a lealdade à organização e o cuidado com suas partes interessadas, com a sociedade em geral e com o meio ambiente.
- (ii) Transparência: Disponibilizar, para as partes interessadas, informações verdadeiras, tempestivas, coerentes, claras e relevantes, sejam elas positivas ou negativas, e não apenas aquelas exigidas por leis ou regulamentos. Essas informações não devem restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os fatores ambiental, social e de governança. A promoção da transparência favorece o desenvolvimento dos negócios e estimula um ambiente de confiança para o relacionamento de todas as partes interessadas.
- (iii) Equidade: Tratar todos os sócios e demais partes interessadas de maneira justa, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, como indivíduos ou coletivamente. A equidade pressupõe uma abordagem diferenciada conforme as relações e demandas de cada parte interessada com a organização, motivada pelo

senso de justiça, respeito, diversidade, inclusão, pluralismo e igualdade de direitos e oportunidades.

(iv) Responsabilização (*Accountability*): Desempenhar suas funções com diligência, independência e com vistas à geração de valor sustentável no longo prazo, assumindo a responsabilidade pelas consequências de seus atos e omissões. Além disso, prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, cientes de que suas decisões podem não apenas responsabilizá-los individualmente, como impactar a organização, suas partes interessadas e o meio ambiente.

(v) Sustentabilidade: Zelar pela viabilidade econômico-financeira da organização, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e operações, e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, natural, reputacional) no curto, médio e longo prazos. Nessa perspectiva, compreender que as organizações atuam em uma relação de interdependência com os ecossistemas social, econômico e ambiental, fortalecendo seu protagonismo e suas responsabilidades perante a sociedade.

Sob as lentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a governança corporativa é definida como o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Significa dizer que é um conjunto de práticas que têm por objetivo regular a administração e o controle das instituições.

À sua vez, Vieira (2019, p. 18) apresenta importante *discrímen* entre governo e governança ao asseverar que:

A governança não se confunde, nem se restringe, ao governo (a organização do setor público responsável pela direção política do Estado). É o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado, assim como quando as empresas dirigem seus empregados ou os parceiros de uma rede fixam regras de deliberação e implementação de suas decisões [...]. Sob essa perspectiva, o governo do Estado é exercido por meio de um processo interativo em que se reconhece que nenhum ator social – governamental ou da sociedade civil – detém os recursos e a capacidade para resolver os problemas públicos de forma unilateral. A governança é exercida por esses múltiplos atores envolvidos ou partes interessadas (*stakeholders*), por meio de instituições formais e informais – processos, regulamentos, normas, costumes, leis, redes – que regulam o processo de tomada de decisão e implementação em favor do alcance de seus objetivos (geração de valor).

Neste passo, igualmente importa evidenciar que, em face da configuração e função atual do Estado, a Administração Pública tem buscado incorporar cada vez mais os programas e conceitos de administração de empresas privadas devido à globalização e à evolução da sociedade, com o objetivo de cumprir com seus compromissos constitucionais. No entanto, é importante ressaltar que a área pública

está sujeita a normas estabelecidas em leis e decretos, que não são facilmente alteradas. Elas dependem de novos consensos políticos para introduzir inovações.

Nesta linha de raciocínio, mas avançando, Vieira (2019, p. 34) delimita a relação que se estabelece entre governança pública e valores públicos (conformidade) ao sustentar que:

O modelo da nova governança pública tem início no final do século 20 e busca aprimorar o desempenho e a legitimidade do governo ao incorporar novos atores sociais ao processo de formulação e implementação das políticas públicas [...]. Essa segunda onda de reformas pós-burocráticas valoriza o estabelecimento de redes de parceria (desempenho) e a promoção de valores públicos (conformidade), sendo denominada também de modelo de governança, integração de serviços, ativação do Estado, governança colaborativa, governança híbrida ou simplesmente nova governança pública [...]. Em todas essas formas, o modelo estabelece uma orientação para o cidadão, observando geralmente cinco princípios: responsividade, excelência, transparência, participação e conformidade legal [...].

Neste cenário, outra referência necessária advém do entendimento de Nohara (2017, p. 330) ao abordar a indissolúvel relação entre governança corporativa e pública:

A discussão sobre a origem da governança pública está associada com os debates da governança corporativa. A partir do momento em que as organizações passaram a ser administradas por pessoas distintas dos seus proprietários, surgiu a necessidade de criar regras para mitigar eventuais conflitos de interesses. São preocupações da governança, entre outras: a prestação de contas e a transparência. Contudo, no caso da governança pública, que envolve as regras que são voltadas à boa gestão da Administração Pública, há preocupações também com uma faceta de legitimidade ainda maior, dado que o poder exercido pela Administração se dá em virtude do cumprimento de uma função que visa à satisfação dos interesses da coletividade, conforme a própria definição do decreto que regulamenta a governança pública.

Nesse mesmo sentido, conforme referem Nepomuceno e Carneiro (2021), importa asseverar que, no Brasil, a ideia de governança pública originou-se da governança corporativa (*corporate governance*). Ainda pode ser destacado que o Guia da Política de Governança Pública (2018, p. 15) compreende a governança na Administração Pública como “um termo amplamente utilizado nos últimos anos, mas sua conceituação pode ser mais complexa do que se imagina”. No entanto, é importante ter cuidado ao aplicar o termo governança, pois ele pode ser deslocado para um plano inalcançável, tornando-se um ideal inatingível.

Importante marco normativo, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, concebe a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Vale dizer, a conceituação, tal como veiculada no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, serve e tem sido instrumentada como balizador para um ponto de partida para a formação de um consenso mínimo acerca do que é governança – com a indicação de um conjunto inicial de referências de boas práticas e a delimitação de um objetivo.

Nesse aspecto, outra importante contribuição reside na concepção de governança pública, sob o enfoque o Tribunal de Contas da União - TCU (Governança Pública, Portal do TCU) ao vislumbrar três perspectivas de observação: (i) perspectiva organizacional (ou corporativa), que trata das condições para que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável; (ii) perspectiva de Políticas Públicas, que trata do desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; (iii) perspectiva de Centro de Governo, que trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da sua legitimidade perante as partes interessadas, criando as condições estruturais de administração e controle do Estado.

Sob outro olhar, Matias-Pereira (2010) pontua que as práticas de boa governança pública, nesse contexto, assumem uma importância cada vez maior, no que se refere às questões que envolvem as relações complexas que existem entre o Estado, o setor privado e o terceiro setor. Pode-se argumentar que, dentre as principais motivações que levaram à adaptação e à transferência das experiências acumuladas pela governança corporativa para o setor público, estão as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

Nesse cenário, os programas de compliance/integridade passam efetivamente pela governança pública, haja vista que as principais características para se alcançar a efetividade de uma boa gestão, estão ligadas diretamente à

transparência, integridade, equidade e responsabilidade dos administradores públicos em gerir os recursos públicos e principalmente prestar contas de suas gestões.

Dito isso, impende reconhecer conforme Pomini (2020, p. 154) que:

[...] seja no setor público ou setor privado, estar em *compliance* deixou de ser um grande mistério e se tornou um reconhecimento por andar nas regras de boa conduta pré-estabelecidas. Em outras palavras, trata-se de um instrumento preventivo de combate à corrupção. Assim como o Direito está em uma incessante metamorfose para se moldar às novas realidades que surgem, o *compliance* também se adapta como uma importante ferramenta de minimização de fragilidades que possibilitem a incidência de ilícitos e irregularidades.

Com efeito, a nova governança pública é um modelo de gestão que incorpora a governança, a gestão de riscos e a integridade (GRC). O objetivo das agências públicas é resolver os problemas públicos, que são incorporados à agenda governamental ou da sociedade civil. (Vieira, 2019). Essas práticas contribuem para aprimorar o desempenho das agências públicas, que são orientadas por princípios como a transparência, integridade e responsividade. Nesse contexto, leciona ainda Vieira (2019, p. 50):

A boa governança dos órgãos de agência do setor público permite oferecer respostas mais adequadas às necessidades de todo o Estado – não só do governo, mas de toda a sociedade civil que integra cidadãos, empresas, organizações sociais. Isso significa que os órgãos do governo e da administração pública podem, por meio de melhores estruturas de governança, em colaboração com outros parceiros, prestar serviços públicos de melhor qualidade – aprimorando o processo decisório, aperfeiçoando a regulação, incentivando a liderança e gestão de riscos, fortalecendo a integridade, dimensionando adequadamente os controles internos, promovendo o alcance eficiente, efetivo e sustentável dos resultados da ação pública. A boa governança contribui para gerar valor para o público interno e externo às organizações.

Como exemplos de práticas a serem desenvolvidas nesta estrutura de governança pública, o Referencial Básico de Governança do TCU – aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2014, p. 57-62), descreve as seguintes medidas: (i) estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno; (ii) monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional; (iii) estabelecer a função de auditoria interna; (iv) prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; (v) assegurar que a

auditoria interna adicione valor à organização; (vi) dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; (vii) prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*; (viii) avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; (ix) monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com serviços e produtos sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário; (x) garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação. Com esse panorama, pode-se falar em governança pública quando estiver em jogo a promoção e a implementação de políticas públicas pelo Estado, com a necessidade de realizar escolhas e tomar decisões em um ambiente de escassez de recursos, além de lidar com um possível conflito de interesses entre os detentores do poder exercido democraticamente pela sociedade e os ocupantes de cargos públicos. Portanto, a principal diferença entre governança corporativa e governança pública está nos objetivos e nos desafios enfrentados em cada cenário.

Ademais, propõe-se a governança das agências públicas a criar as salvaguardas necessárias ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas. Nas organizações do setor público, a governança tem por objeto os órgãos de agência do governo e da Administração Pública, direta e indireta, visando o alcance dos objetivos públicos por meio do aprimoramento da direção, do controle, da supervisão e da responsabilização dessas agências públicas (Matias-Pereira, 2010, p. 75-76).

Outrossim, conforme refere Vieira (2019, p 12):

[...] A nova governança pública incorpora a governança, a gestão de riscos e a integridade (GRC) às práticas das agências públicas. Como o objetivo das agências públicas é contribuir para resolver os problemas públicos (o desemprego, o analfabetismo, a poluição etc.) – incorporados à agenda governamental (gestão pública governamental) ou da sociedade civil (gestão pública social), em razão da ação política dos membros de uma determinada comunidade política (a cidade, a região, o país, a comunidade internacional) – essas práticas contribuem diretamente para aprimorar o resultado das soluções oferecidas pelos agentes públicos (o desempenho) e elevar a sua responsividade perante os atores interessados (conformidade). Tudo isso orientado por princípios como a responsividade, a transparência e a integridade que contribuem para fortalecer a legitimidade do governo democrático.

Nesse contexto, impende ainda analisar que, ao instituir, por meio do Decreto nº 9.203, de 2017, a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, o fez o Estado baseado em motivações bem específicas, conforme referenciado pelo Guia da Política de Governança Pública (2018, p. 21): i) a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; ii) a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e iii) a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

Conforme destacado anteriormente, no âmbito da política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, extrai-se a conceituação – adotada nesta abordagem – do termo governança pública, conforme o artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, cuja dicção é a seguinte: “I – Governança pública - Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

O mesmo diploma normativo - Decreto nº 9.203, de 22/11/2017-, faz constar em seu artigo 3º, que são considerados princípios da governança pública: “Art. 3º São princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.”

Considerando ainda a importância dos programas de integridade como ferramentas de efetividade e transparência, Nepomuceno e Carneiro (2021) lecionam que a governança no setor público diz respeito a um conjunto de mecanismos práticos de controle que envolvem temas atinentes à liderança, estratégia e informação com o objetivo de executar as quatro etapas: a) identificar as questões sensíveis; b) tratar os dados (informações) obtidos; c) redimensionar o sistema, corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes; d) realizar monitoramento periódico. As quatro fases mencionadas têm o propósito de adequar os instrumentos para a concretização de políticas públicas e para a prestação de serviços que atendam aos interesses da sociedade.

Outrossim, se afigura igualmente necessário analisar a governança no setor público sob outras perspectivas, a fim de otimizar a observação e garantir a eficácia na execução das etapas necessárias. Essas perspectivas incluem: a) a relação entre a sociedade como destinatário e o Estado como agente; b) a necessidade de

adaptação do Compliance Público de acordo com a realidade dos diferentes entes federativos; c) a participação dos órgãos estruturais e entidades envolvidas no processo de gestão. (Coelho, 2017)

Por outro lado, conforme asseveram Nepomuceno e Carneiro (2021), apesar de normas internacionais não efetuarem distinção entre as expressões compliance e integridade, no Brasil vem se convencionando o reconhecimento de programas de integridade como voltados para a Administração Pública, ao passo que programas de compliance estariam voltados para a iniciativa privada.

Importante destacar, também, que tanto o Código Brasileiro de Governança Corporativa de 2016, quanto o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) de 2015, introduziram capítulos específicos focalizando o papel do compliance como estrutura de fiscalização e controle, e qualificando a importância do código de conduta, do canal de denúncias, do mapeamento dos conflitos de interesse, do cuidado com as transações com partes relacionadas e outras boas práticas de governança corporativa.

Os programas de compliance constituem, portanto, ferramentas que integram e robustecem os processos de governança corporativa, materializando práticas reconhecidas como eficazes para minimizar riscos e favorecer a resiliência das organizações, além de representarem importantíssimo canal de disseminação de ética e integridade. Com essa percepção, doravante iremos analisar o desenvolvimento e surgimento de marcos normativos sobre compliance/integridade no direito brasileiro, seja na relação de terceiros com o Estado, seja voltado para órgãos/servidores do próprio aparato estatal.

### **3.3 Compliance no direito brasileiro**

Noticiam Cueva e Frazão (2020) que, no Brasil, notadamente a partir da transição da década de 1990 para a primeira década do século XXI, verificou-se o progressivo reconhecimento legislativo da relevância do compliance. Nessa linha de entendimento, destaca-se a Lei nº 9.613/1998, com importantes modificações

introduzidas pela Lei nº 12.683/2012, que trata dos crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, direitos e valores. Os artigos 9º, 10 e 11 dessa Lei abordam, respectivamente, as pessoas sujeitas ao mecanismo de controle, a identificação dos clientes e a manutenção de registros, bem como a comunicação de operações financeiras suspeitas de irregularidades. Essas disposições ilustram como o compliance passou a ser impositivo no direito brasileiro.

Além disso, a Resolução nº 2.554/1998 do Banco Central do Brasil também merece ser mencionada, uma vez que determinou a implantação e implementação de controles internos, voltados para as atividades das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, abrangendo seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis a elas.

Igualmente, observou-se no Brasil a progressiva atribuição de efeitos jurídicos ao compliance, o qual é tratado pela legislação de duas maneiras: como prática incentivada, por meio da previsão de consequências favoráveis, como a dosimetria da pena (Lei nº 12.846/13 - Lei Anticorrupção), ou como obrigação legal, como no caso da imposição, pela legislação federal, da adoção de programas de compliance pelas empresas estatais (Lei nº 13.303/2016, artigos 6º e 9º).

No âmbito das empresas privadas, tem-se a definição constante do art. 56, *caput*, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei n.º 12.846, de 01 de agosto de 2013 – que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, que considera programa de integridade como o “conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes”.

Conforme o referido normativo (Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022), os programas de integridade devem ter como objetivo: (i) prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira; e (ii) fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional. Essa definição de programa de integridade não esgota o tema nas empresas privadas, contudo alinha esse conceito para os casos constantes desse diploma legal. Esse tem sido um dos principais focos de atuação

das áreas de compliance das empresas que se relacionam com o poder público, dado o seu impacto legal e reputacional.

A Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção), regulamentada pelo Decreto nº 11.129/22, e a Lei nº 13.303/16 (Lei das Estatais) são marcos na definição dos programas de integridade. A Lei Anticorrupção inovou ao trazer a responsabilidade administrativa e cível dos atos lesivos contra a Administração Pública praticados pelos funcionários de uma empresa para a pessoa jurídica, sem prejuízo da responsabilização de seus administradores e demais pessoas que participem do ato ilícito. Outra grande inovação foi trazer a possibilidade do acordo de leniência e a redução da sanção, se for reconhecida a existência de uma área de compliance efetiva. Já a Lei nº 13.303/16 inovou ao trazer a obrigação de adotar estruturas e práticas de gestão de riscos e controles internos nas empresas públicas e de sociedade mista.

Diante da necessidade de balizarmos o presente estudo, adotar-se-á doravante o conceito de integridade para o setor público, veiculado pelo Guia de Integridade Pública da CGU (Brasil, 2015):

Integridade pública, portanto, deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. A corrupção impede que tais resultados sejam atingidos e compromete, em última instância, a própria credibilidade das instituições públicas.

Noutro giro, conforme lecionam Gabardo e Castela (2015), o instituto do compliance pode ser dividido em dois campos de atuação: um, de ordem subjetiva, que compreende regulamentos internos, como a implementação de boas práticas dentro e fora da empresa e a aplicação de mecanismos em conformidade com a legislação pertinente à sua área de atuação, visando prevenir ou minimizar riscos, práticas ilícitas e a melhoria de seu relacionamento com clientes e fornecedores. De outro modo, o segundo campo é de ordem objetiva, obrigado por Lei, como é o caso dos artigos 10 e 11 da Lei 9.613/1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro).

Também merece ser mencionada a utilização jurisprudencial do compliance, como parâmetro interpretativo para a resolução de diversas questões relacionadas à atividade empresarial. Neste sentido, de ser observada a decisão proferida pela 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça - STJ, em que se apontam os riscos de

prejuízo ao compliance como argumento adicional a justificar a impossibilidade de a apólice do seguro de responsabilidade civil de diretores e administradores cobrir a prática de atos dolosos:

A apólice do seguro de RC D&O não pode cobrir atos dolosos, principalmente se cometidos para favorecer a própria pessoa do administrador, o que evita forte redução do grau de diligência do gestor ou a assunção de riscos excessivos, a comprometer tanto a atividade de compliance da empresa quanto as boas práticas de governança corporativa. Aplicação dos arts. 757 e 762 do CC” (STJ, 3ª T., REsp. nº 1.601.555/SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julg. 14.2.2017).

Por outra via, é importante ressaltar, consoante Oliva e Silva (2018), que não existe um único modelo de compliance, pois ele deve ser adaptado às particularidades de cada organização, exigindo uma análise contínua de riscos e das normas jurídicas aplicáveis. Portanto, cada sistema estabelecido possui espaço para conformação pela organização, que pode estabelecer o modelo de compliance que melhor se adapta às suas características, desde que seja efetivo e atenda ao objetivo principal de evitar infrações à ordem jurídica e, caso ocorram, contribuir para sua pronta correção e retorno à normalidade.

A esse respeito, observam Dematté e Gonçalves (2021, p. 70) que partindo da tríplice estrutura “sistema/cultura/prestação de contas” é possível observar que o Brasil vem implementando paulatinamente cada um desses pilares:

O pilar da prestação de contas é aquele que se encontra mais desenvolvido, haja vista que, conforme exposto antes, o Brasil vem constantemente evoluindo o seu quadro normativo e institucional de ferramentas e entidades destinadas ao *accountability* anticorrupção nos últimos 30 anos, em especial por meio de políticas de transparência pública, de mecanismos de responsabilização de agentes públicos e privados e do fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

O pilar do sistema ganhou destaque no âmbito do Poder Executivo Federal com a edição do referido Decreto nº 9.203, de 2017. Além da citada determinação do decreto a respeito da instituição de programas de integridade, a ideia de integridade relacionada a uma política de boa governança pública foi estabelecida como um dos princípios que deve reger a condução de políticas públicas e de prestação de serviços públicos de interesse da sociedade.

Ainda deve ser mencionado que a inserção do termo compliance para o setor público brasileiro ocorreu pela Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União n.º 01/2016 (IN MP/CGU n.º 1/2016), que dispôs sobre controles internos, gestão de riscos e

governança no âmbito do Poder Executivo Federal, dispendo em seu artigo 6º, que “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”. No mesmo dispositivo ainda há a previsão de que “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”.

A seguinte referência normativa expressa ao termo *compliance* pode ser encontrada na Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016, versando sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, ao estabelecer que “o estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada”.

Posteriormente, sobreveio o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, já referido anteriormente, que dispôs sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Referido normativo contém a definição de governança pública, bem como indicando, por seu artigo 5º, inciso I, alínea “a”, que a integridade está contida dentre os mecanismos de liderança para o exercício da governança pública.

Há estruturas extensas e minuciosas de programas de *compliance*, todas sob a estrutura do acrônimo GRC - governança, riscos e *compliance* -, mas voltadas, sempre, para a consecução de uma cultura corporativa global, devidamente fundamentada em princípios éticos e morais, além de estarem baseadas nas melhores práticas de controle contábil, financeiro e operacional.

Acerca dos elementos estruturais de um programa de *compliance*, Giovanini (2020, p. 103) refere que sete são os elementos básicos, necessários e obrigatórios para que se possa reconhecer um programa de *compliance* como efetivo. Seriam os elementos: a) comprometimento da alta direção; b) criação de políticas, procedimentos e controles de referência para o *compliance*; c) aplicação de um programa efetivo de comunicação, treinamento e sensibilização; d) avaliação, monitoramento e auditoria para assegurar a efetividade do programa; e) aplicação

adequada das medidas disciplinares e ações corretivas pertinentes; f) adequação na delegação das responsabilidades e g) melhoria contínua.

Como visto, o espectro de utilização do compliance é amplo, podendo ser referidos os exemplos nas esferas ambiental, de regras de saúde e segurança no trabalho, de atuação anticorrupção, de responsabilidade social ou ainda compliance para o controle de qualidade do produto e serviço. Assim, o cotejo da finalidade do compliance com o papel atual da Administração Pública, em um viés de busca de efetividade e entrega de resultados, notadamente considerando o dever de prestação de parcelas sociais decorrentes dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, faz surgir uma zona concêntrica, em que convergem o uso das ferramentas de compliance e a eficiência da Administração Pública.

Nessa linha de raciocínio, cabe referir que as multiplicidades de relações socioeconômicas, com uma variedade de atores, nos mais diversos segmentos da sociedade, fazem com que seja imperiosa a adoção de outra forma de visualização da relação havida Estado e Sociedade, reconhecendo-se a pertinência de uma Administração Pública do risco e do perigo. A esse respeito, Leal (2020, p. 46) refere que:

Estando, pois a Administração Pública, de modo geral, afetada pelos fatores acima referenciados, temos de nos perguntar qual deve ser sua postura diante disto, para o que vislumbramos, no mínimo, duas posturas teóricas e pragmáticas: (i) nas situações de riscos e perigos decorrentes de inéditos e imprevisíveis nexos causais fundantes, deve adequar suas ações e reações, preventivas e curativas, aos níveis e tempos da urgência/emergência das demandas que surgem, sempre radicalizando a exposição pública/transparência das razões da justificação e fundamentação de suas escolhas e decisões; (ii) nas situações de riscos e perigos recorrentes e, ou decorrentes de nexos causais fundantes previsíveis em qualquer nível, a Administração Pública tem de operar de forma mais eficiente com ações políticas de evitação, pois já conhecedora dos impactos trágicos que elas representam.

Como antes referido, a utilização de ferramentas/sistemas de compliance vem sendo transportada da esfera do direito privado para a esfera do direito público. Não obstante a diferença de atuação entre os setores privado e público, certo é que a diferença de logística ou de estrutura não pode ser considerada um impeditivo para a aplicação de programas de compliance na Administração Pública. Trilhando essa mesma linha de raciocínio, pode-se constatar ainda, como decorrência do processo acima referido, que programas de compliance no setor público passaram a

representar uma verdadeira exigência da sociedade contemporânea em relação à nova gestão pública (*new public management*). Por assim dizer, não é suficiente que a gestão seja eficiente, ela deve ser mais, ser íntegra e efetiva. (Basso, 2021, p. 61).

Nesse sentido, passa a Administração Pública a agir de forma “menos autoritária, menos arrogante, menos intimidante, mais próxima do cidadão, mais eficiente, mais controlada e, portanto, mais humana, como requerem organizações políticas que incorporem valores pós-modernos”. (Moreira Neto, 2011, p. 72).

Vale dizer que, na nova gestão pública, não é suficiente uma formal implantação de programa de compliance. Faz-se necessária uma transformação cultural, por meio de um sistema que seja efetivo e ancorado na integridade pública, na ética, na transparência e na eficiência. Em outros termos, é preciso transformar “princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum” (IBGC, 2015, p. 17).

Nesse rumo de entendimento, mas enfatizando os programas de compliance como vetores de condução e realização de políticas públicas, leciona Cavalieri (2020, p. 86) que:

[...]os programas de *compliance* são instrumentos de governança tendentes a garantir que as políticas públicas sejam elaboradas e executadas com maior eficiência. No âmbito da Administração Pública, tais programas devem ser voltados para uma mudança cultural e comportamental, por meio de padrões de conduta a serem observados por todos os agentes públicos, prevenindo a ocorrência de situações de quebra de integridade.

Ainda nesse contexto, o que se espera de uma Administração Pública moderna e consentânea à sua realidade é a utilização de parâmetros legais e comportamentais correspondentes aos desafios atuais e futuros. Desta forma, o que a sociedade - considerada como destinatária dos bens e serviços públicos - espera é o que veio a se denominar valor público. Neste sentido, prevê o artigo 2º, inciso II, do Decreto nº 9.203, de 2017, que se entende por valor público:

[...] produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Neste ponto, como bem ponderam Dematté e Gonçalves (2020, p. 79),

[...] o Brasil - e em especial o Poder Executivo federal - tem dado passos importantes em direção ao desenvolvimento de uma estratégia de integridade pública, a exemplo da criação de diversos sistemas estruturadores que tangenciam o tema. Com isso, o país tem apresentado resultados relevantes na consolidação de cada um dos três elementos estruturantes sugeridos pela OCDE acerca do tema: sistema, cultura e prestação de contas.

Acerca do espectro de incidência da integridade, Zenkner (2019, p. 46) pondera que a integridade implica a

[...] exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das situações problema do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou uma omissão sejam realizadas. A integridade, já por esse aspecto, se diferencia da ética, enquanto esta traz conotações mais filosóficas e intangíveis, a primeira se preocupa mais com o comportamento diário das pessoas e com o processo de tomada de decisões.

Conforme observado, o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, prevê que a integridade é um dos mecanismos de liderança para o (bom) exercício da governança pública. Neste contexto, tempestivamente, para além de fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, o referido Decreto n.º 9.203/2017 avança, objetivamente, sinalizando ao Estado que o mesmo deve implementar controles internos fundamentados na gestão do risco, privilegiando ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores, como decorre do art. 4º, inciso VI, do Decreto n.º 9.203/2017.

Nesse cenário, reforça-se a importância de uma Administração Pública lastreada no dever de gestão, isto é, visando à priorização do interesse público. Com isso, impositiva se afigura a adoção de institutos de governança, mediante práticas objetivando ao alinhamento de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar, avaliar e monitorar atividades organizacionais, com o intuito de alcançar os objetivos e prestar contas dessas atividades à sociedade.

Mesmo que a Administração Pública ainda esteja se estruturando em diversos segmentos de integridade, a promoção da mesma não pode deixar de ser

considerada desde sua concepção, formulação, execução e monitoramento de políticas públicas. Com isso, o que se objetiva é o estabelecimento de uma Administração Pública moderna e consentânea à realidade normativa atual, com a devida observância dos parâmetros legais e comportamentais condizentes com os desafios contemporâneos e futuros.

Sob esse prisma, Carneiro e Nepomuceno (2020, p. 38) referem que:

A implementação do respectivo programa permite um efetivo combate à corrupção e ao suborno, pois, através da aplicação de seus pilares e das suas ferramentas de gestão, permite-se um controle efetivo da Administração Pública e da iniciativa privada, que transita desde uma estrutura adequada de governança até a implantação de códigos e preceitos de ética para todos os *stakeholders*, passando pelo gerenciamento de riscos.

É inquestionável que a relação público-privada atual se mostrou vulnerável, pois permitiu que se desenvolvessem grandes esquemas fraudulentos, provocando desfalques incomensuráveis aos cofres públicos. Dessa forma, busca-se uma modificação efetiva do modelo atual e, para tanto, faz-se necessário a implantação de rotinas e procedimentos que permitam educar e controlar não somente pessoas, mas, especialmente, os procedimentos internos da organização. Significa dizer que, para além das leis e demais normas jurídicas, busca-se a implantação de sistemas de gestão que funcionem como um instrumento eficiente e eficaz para combater a corrupção e o suborno.

A fortalecer a difusão do modelo de integridade para toda a Administração Pública, o art. 19, do Decreto n.º 9.203/2017, prevê que a integridade é um dos princípios de governança pública, bem como determina que todos os órgãos e as entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional deverão instituir programa de integridade. Neste sentido, tais órgãos deverão instituir programa de integridade, com o fito de promover a adoção de medidas institucionais voltadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, devidamente estruturados sob os 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.

Tal normativo configura importante avanço no sentido de direcionar a Administração Pública, na esfera federal, para a implantação de políticas de integridade, além de delimitar que governança pública configura um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia, e controle postos em prática com o objetivo de

avaliar, direcionar e monitorar a gestão, a fim de que devidamente promova a condução das políticas públicas e a prestação de serviços públicos. Além disso, importa destacar a correlação que se estabelece entre os eixos de gestão de riscos e do processo de monitoramento contínuo dos programas de integridade, a partir das previsões contidos nos incisos III e IV, do artigo 19, do Decreto n.º 9.203/2017.

De citar-se, ainda, que após o Decreto n.º 9.203/2017, a Controladoria Geral da União - CGU através das Portarias CGU n.º 1.089/2018 e n.º 57/2019, houve por estabelecer prazos e diretrizes para que todos os órgãos da Administração Pública adotassem programas de integridade específicos, com a observância de eixos estabelecidos pelo Decreto, para o enfrentamento dos seguintes aspectos: a) promoção da ética e de regras de conduta para os servidores; b) promoção da transparência ativa e do acesso à informação; c) tratamento de conflitos de interesse e nepotismo; d) tratamento de denúncias; e) verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e f) implementação de procedimentos de responsabilização.

Registre-se que não se pode olvidar que a grande maioria dos órgãos públicos já possui uma unidade de controle interno, corregedoria, auditoria ou ouvidoria. Não obstante, a implantação de ferramentas de integridade/compliance, com vistas a uma atuação mais profícua, acarretará a alteração de estruturas já consolidadas, com a superação de paradigmas e convenções estabelecidos na máquina administrativa. Sintetizando, para a sociedade contemporânea o mero controle interno, basicamente fiscal e contábil, não é mais suficiente.

Nesse contexto, exemplificativamente, calha referir os normativos estaduais instituidores de Sistemas de Integridade, como Espírito Santo (Lei n.º 10.993, de 24 de maio de 2019), Santa Catarina (Lei n.º 17.715, de 23 de janeiro de 2019), Paraná (Lei n.º 19.857, de 29 de maio de 2019) e Mato Grosso (Lei n.º 10.691, de 05 de março de 2018). Todos, em comum, baseados na premissa de atuação de gestão de risco, prevenção e detecção, voltados para uma atuação eficiente dos respectivos aparatos estatais.

Com isso, o lançamento de uma visão abrangente acerca dos normativos referidos permite aferir que, em linhas gerais, o princípio estruturador de um programa de compliance, a fim de que o mesmo se torne efetivo, reside na necessária avaliação e gerenciamento dos riscos de integridade. Seja como for, no

ambiente empresarial ou público, há grupos de risco que sempre se fazem presentes, isto é, riscos financeiros, estratégicos, operacionais, dentre outros.

A própria CGU, em seu Programa de Fomento à Integridade Pública – PROFIP-, instituído pela Portaria n.º 1.827/2017 (Brasil, 2017), estabeleceu plano de trabalho fulcrado em quatro eixos: (i) comprometimento da alta direção; (ii) criação de instância interna responsável pelo projeto e pela sua gestão; (iii) análise de riscos e implementação de controles e normas; (iv) monitoramento contínuo com foco em melhorias.

Pois nesse mesmo instrumento, a CGU houve por considerar como fatores de risco de integridade, itens como: abuso de posição ou poder em favor de interesses privados; nepotismo; conflito de interesses; pressão interna ou externa para influenciar agente público; utilização de recursos públicos para fins privados.

A respeito da gestão de riscos, Cunha (2020, p. 247) pontua que:

Para que o sistema de *compliance* e Integridade seja efetivo, no setor privado ou no setor público, deve ser baseado dentre os princípios fundantes, nos riscos específicos (*risk-based approach*) de cada organização. Assim, uma efetiva avaliação dos riscos de *compliance* e integridade garante um diagnóstico que permite a priorização daqueles fatores ou processos internos que podem trazer a maior probabilidade de materialização dos riscos de mais alto grau de impacto negativo ao órgão ou entidade. Ademais, para o concreto gerenciamento de riscos, é fundamental que medidas de mitigação sejam estabelecidas por meio de implementação de controles internos de gestão.

Pode-se exemplificar claramente a situação de gestão de riscos, em situações de contratação entre o Poder Público e a iniciativa privada, caso em que há evidente grau de exposição aos riscos de integridade de todas as partes contratantes. Nesse contexto, evidencia-se a importância da avaliação e gestão de riscos envolvidos, em especial para que se previna a prática de atos de corrupção, que podem caracterizar condutas nocivas à administração pública, à livre concorrência, além do destinatário final dos serviços públicos.

Outras possibilidades de utilização de *compliance* na Administração Pública podem ser colacionadas, vinculando-se a adoção da ferramenta de integridade com a desejada eficiência dos serviços públicos. Assim, pode se referir acerca da necessidade de políticas de *compliance* em concursos públicos, processos licitatórios ou como elemento de combate à corrupção. Também se pode falar da

utilização de programas de compliance com relação a entidades do terceiro setor, que atuam na área da saúde pública e meio ambiente.

Valendo-se dessa estrutura incumbirá à Administração Pública materializar o dever de boa gestão, que igualmente contém raízes fundadas na materialização dos princípios administrativos constitucionais de transparência e eficiência, também insertos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Ainda merece ser referido que, como decorrência da transparência, defluem os princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, os quais consistem em forma de concreção do direito humano à proteção contra o administrador, o abuso e o desvio de poder.

Nesse cenário, deve ser destacado ainda que a integridade passa a configurar um sustentáculo das estruturas políticas, econômicas e sociais e, desta forma, imprescindível ao bem-estar socioeconômico de qualquer comunidade. Sob essa ótica, inafastável que se conclua, portanto, que a integridade pública deve ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública, não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

Nessa mesma linha de entendimento, reforçando a importância da integridade, Zenkner (2009, p. 46) assevera que:

[...] exata correspondência entre os relevantes valores morais e realização desses valores no momento em que, diante das situações problema do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou omissão sejam realizadas. A integridade, já por esse aspecto, se diferencia da ética: enquanto esta traz conotações mais filosóficas e intangíveis, a primeira se preocupa mais com o comportamento diário das pessoas e com o processo de tomada de decisões.

Com a perspectiva de boa administração já referida, pode-se vislumbrar o liame indissolúvel a se firmar entre integridade pública e eficiência, uma vez que “a integridade é reconhecida como um instrumento para que a economia seja mais produtiva, o setor público mais eficiente e a sociedade mais inclusiva” (OCDE, 2012). A respeito do ciclo virtuoso que deve se instalar nesse contexto, Ferraz (2020, p. 119) refere que:

[...] inferência de que a exigência de legitimação dos Estados democráticos contemporâneos - de natureza material como mencionado alhures - passa obrigatoriamente forte, na concepção habermasiana, pela consideração dos

cidadãos (sociedade) não apenas como destinatários das ações estatais, programas de governo e políticas públicas, mas como verdadeiros protagonistas da sua definição, gestão e monitoramento.

Por todo o exposto, inafastável a conclusão de que a mera norma por si só não se basta, isto é, não bastará a existência de uma norma dizendo que o Estado deve ser eficiente. Também não servirá à realidade multissetorial e multicultural delineada acima um Estado que se apresente estático ou inerte. A norma constitucional em apreço, o princípio da eficiência, deve ser compartilhado e vivenciado pelo Estado, no contexto alhures mencionado, com um administrador atuando com base na gestão de riscos, visando à prevenção e detecção de condutas diversas dos fins a que se propõe o Estado Democrático de Direito.

Além disso, conforme Arana *apud* Leal (2013, p.58), sempre deve ser rememorado que “*la Ética de la función pública es la ciencia del servicio público en orden a la consecución del bien común, de bien de todos haciendo, o facilitando, el bien de cada uno de los miembros de la sociedad*”. Aqui, pontua Leal que esta concepção de serviço público é interessante na medida em que posiciona o eixo central da gestão pública na figura do cidadão, e não do agente da máquina pública, vindo a reforçar os vínculos necessários de Estado e Sociedade (2013, p. 59)

Evidencia-se, assim, que a atividade administrativa, notadamente sob a feição do dever de entrega estatal - por assim dizer o fornecimento das prestações relativas aos direitos fundamentais - no cenário contemporâneo, converge com a adoção de sistemas de integridade/compliance públicos. Por outras palavras, vale dizer, as políticas de integridade/compliance, com sólida formatação e clarezas de objetivos, adotando as referidas precauções de gestão de risco, podem passar a ser consideradas como verdadeiro pressuposto da eficiência de toda a atividade administrativa, em seus mais variados setores e níveis.

O advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, proporcionou a elevação do dever de eficiência à categoria de princípio constitucional expresso, correspondendo ao que se conhece como o dever da boa administração. Com essa feição, passa-se a considerar de forma relevante a figura da administração de resultados, com o foco em um *modus operandi* voltado para a otimização de seus resultados, mediante uma forma de agir com presteza, qualidade e performance visando à entrega das prestações incumbidas ao Estado.

Corolário das sucessivas mutações das feições do Estado pode-se constatar a importação de variados institutos de origem no direito privado, notadamente do mercado negocial e financeiro, para o seio da atividade estatal, outrora reconhecida pela ineficiência na prestação de serviços, além da desconsideração de qualquer mapeamento de resultados. Nessa contextualização, instrumentos de governança pública, dentre os quais deve ser destacado o compliance, passaram a representar uma verdadeira exigência da sociedade contemporânea em relação à nova gestão pública (*new public management*).

A cena apresentada faz surgir a necessidade da assunção de novas formas de atuação, seja do Estado, seja do cidadão, bem como uma transformação cultural, por meio de um sistema que seja efetivo e ancorado na integridade pública, na ética, na transparência e na eficiência. A análise estrutural vai se estabelecer ainda mediante o acréscimo de uma realidade dinâmica, plural e multicultural, em uma era marcada pela revolução digital e pela velocidade da informação, em que a vulnerabilidade do Estado Administrador, fará ressoar indispensável a adoção de uma concepção de uma Administração Pública do risco e do perigo.

Isto posto, pode-se visualizar o liame indissociável a se estabelecer entre eficiência e integridade. A eficiência, em seu aspecto de matriz constitucional da boa administração, abarcando aqui os subprincípios da efetividade e eficácia, deve ser compreendida à vista da multiplicidade de demandas apresentadas ao Estado, situações em que há a necessidade de capacidade de efetividade das prestações relativas aos direitos fundamentais. E a integridade, a seu turno, concebida sob o manto da ética e da moral, a servir como pressuposto da eficiência, a funcionar como diretriz valorativa de toda a atividade administrativa, isto é, fazendo cumprir a função e justificar a existência do Estado, notadamente para os fins aos quais é hodiernamente concebido e estruturado.

Carneiro e Nepomuceno (2020, p. 47) entendem ainda que um programa de integridade efetivo deve pautar-se, minimamente, em duas bases de sustentação. A primeira diz respeito à utilização de um sistema de gestão anticorrupção, que não tem a ver apenas com diplomas legais ou aspectos jurídicos, mas com estruturas e ferramentas gerenciais customizadas em relação ao escopo da organização. A segunda está atrelada ao ordenamento jurídico nacional e internacional e, sobretudo, ao texto constitucional pátrio.

Dito de outra forma, ao se falar de integridade é importante interpretar as leis e as próprias normas constitucionais com um contexto amplo de constitucionalidade, ou seja, utilizando-se a hermenêutica constitucional sob a perspectiva do método sistemático, prevalecendo o conteúdo sobre a forma, os fins a que se destinam e o ideal de ser alcançado, analisando-se a Constituição de modo amplo e a concatenar os institutos para que seja possível vislumbrar esta Carta Magna com dispositivos correlacionados a mesma temática.

Carneiro e Nepomuceno (2020, p. 47) ainda lecionam que ante a classificação quanto à finalidade da nossa Constituição, denota-se que a previsão de normas com políticas públicas e sociais, perfaz-se em normas de eficácia limitada de caráter programático, vinculando-se aos já mencionados direitos de segunda dimensão e reivindicando uma atuação eficaz e direta da Administração Pública e das empresas privadas ao oportunizar o acesso a serviços e informações aos cidadãos, como ferramentas de controle da prestação de contas do governo e da participação democrática.

A efetividade constitucional permite uma redução da arbitrariedade do administrador público, outorgando às diretrizes internalizadas pelos ordenamentos que formam esse microsistema anticorrupção a finalidade de estabelecer um controle interno em conjunto com a boa governança, tendo como fundamento o programa de compliance anticorrupção a finalidade de estabelecer um controle interno em conjunto com a boa governança.

Além disso, o instituto do compliance foi incorporado ao cenário normativo nacional, sendo mais do que um mecanismo de controle de gestão de negócios privados. Ele se relaciona com planos axiológicos e deontológicos que visam além da legalidade, mas também a planos externos de interesses privados relacionados à sustentabilidade social, ambiental, humanitária, institucional, política e econômica (Candeloro, 2012).

Em síntese, podem ser referidos alguns exemplos de compliance no serviço público brasileiro. Nesse contexto se incluem: (i) Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): esta lei estabelece a responsabilidade objetiva das empresas por atos de corrupção e prevê a aplicação de sanções administrativas e civis; (ii) Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016): esta lei estabelece regras de governança e compliance para as empresas estatais, visando aumentar a transparência e prevenir a corrupção; (iii) Programa de Integridade para Empresas Públicas e Sociedades de

Economia Mista (Decreto nº 8.945/2016): este decreto estabelece diretrizes para a implementação de programas de compliance em empresas públicas e sociedades de economia mista; (iv) Programa de Compliance da Controladoria-Geral da União (CGU): a CGU desenvolveu um programa de compliance que tem como objetivo prevenir, detectar e remediar desvios e irregularidades no âmbito do serviço público federal, (v) 5. Política de Integridade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU): O Ministério da Transparência e CGU têm uma política de integridade que estabelece diretrizes para a promoção da ética, transparência e combate à corrupção no serviço público.

Sem prejuízo da normativa infraconstitucional supracitada, importa mencionar que o ápice normativo do sistema de integridade funda-se no art. 37, da Constituição Federal. A Constituição Federal enuncia no artigo 37, e os princípios inerentes à Administração Pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Sob o ponto de vista do momento de atuação da estrutura de compliance/integridade, Perez Filho (2019, p. 127) leciona que

O compliance abrange o controle prévio e posterior, podendo abarcar tanto a legalidade do ato emanado pela Administração Pública, como seu mérito – com a ressalva que o programa de compliance pode identificar o defeito, cabendo à autoridade competente, proceder, diante da comunicação do setor de compliance com a respectiva revogação ou anulação.

Segundo Candeloro, Rizzo e Pinho (2012, p. 30) compliance é:

[...] um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como as atitudes de seus funcionários; um instrumento capaz de controlar o risco de imagem e o risco legal, os chamados ‘riscos de compliance’, a que se sujeitam as instituições no curso de suas atividades.

Para além de conceituar compliance ou código de integridade como um manual de regras a serem seguidas, o conceito vai muito além, como uma cultura de compliance. Na visão de Serpa (2016, p.7), “[...] não é sobre lei, mas sim sobre querer seguir as leis”. Conforme Vilela (2019, p. 597) há, contudo, que se destacar que compliance e boa governança não se confundem, mas se complementam. Ou seja, enquanto as práticas de boa governança dizem respeito à relação tanto com

*stakeholders* internos quanto externos, levando-se em conta aspectos como a responsabilidade social e a transparência, o compliance relaciona-se à conformidade com as normas.

Recentemente, como observado, ocorreram avanços significativos no campo legislativo de combate à corrupção. O sistema legal do país incluiu uma série de dispositivos relacionados à conformidade, transparência, integridade e responsabilidade, os quais passam, necessariamente, a interagir com um cenário composto por diversos princípios constitucionais que exigem que a Administração Pública seja íntegra e efetiva.

Evidencia-se, nesse momento, que as corporações estão se reinventando e adotando mecanismos preventivos e de combate a qualquer tipo de desvio, especialmente fraudes, corrupção e suborno. Na esfera política, faz-se cada vez mais imprescindível incorporar os valores estabelecidos nas normas, desde os mais altos escalões da Administração Pública e privada até todos os poderes constituídos, e também chegar à população em geral, que cada vez mais exige participação efetiva nas decisões tomadas pelo Administrador Público.

Acredita-se que apenas dessa forma será possível abandonar definitivamente a corrupção e a politicagem arcaicas, esta última entendida como a política de interesses pessoais e troca de favores, uma situação que nos acompanha desde a chegada da família real portuguesa a estas terras.

Antes de avançarmos, importante mencionar ainda a possibilidade do entendimento do termo compliance como sendo uma política regulatória anticorrupção para o setor privado em suas relações com o Estado, pois materializado em um conjunto de procedimentos de fiscalização, ética corporativa e auditoria para as empresas enquanto setor econômico privado. De forma simples, significa cumprir, obedecer às normas, “estar de acordo”.

Nessa linha de entendimento, refere-se o entendimento de Gois (2014, p. 113) que, ao analisar a origem das normas de compliance em cotejo com as características da Lei n.º 12.846/2014, reconhece a configuração de uma política pública regulatória:

Aderindo a pactos e acordos internacionais, o Brasil assume o compromisso do combate à corrupção. Embora existam normas e leis para o setor público, faltava um instrumento específico para o setor privado. Lacuna essa que veio a ser sanada, em parte, com a Lei 12.846/2013, conhecida também como Lei Anticorrupção. A referida norma necessita de

regulamentação, mas já vem inspirando uma série de indagações e adequações estruturais. Voltada para as empresas privadas no relacionamento com o poder público, a Lei Anticorrupção prevê a necessidade de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

Analisaram-se, no presente trabalho, a origem das normas de compliance, as características da Lei 12.846/2013 e sua configuração enquanto política pública destinada a resolver um problema, o que faz a partir da regulação. Configura-se, portanto, a Lei 12.846/2013 como política pública regulatória, um marco inaugural, já que ainda deverão ser acrescentados outros documentos normativos. Assim, tem-se que o combate à corrupção, no setor privado brasileiro, começa por exigir que as pessoas jurídicas privadas se adequem às normas, *comply*, cumpram as normas, necessitando, para isso, de uma mudança estrutural significativa, com instalação de procedimentos internos e sindicalizáveis de ética e transparência.

Fortini e Shermann (2018, p 94) ao analisar o panorama normativo sobre a corrupção ponderam que

Nosso ordenamento jurídico, ainda que se considere a maior abrangência do conceito de corrupção para fins da responsabilidade civil e administrativa das pessoas jurídicas atingidas pela Lei n 12.846/13, em muito superior ao conceito de corrupção ativa de que cuida o art. 333 do Código Penal, não rechaça várias posturas antiéticas.

Trata-se de uma opção cujas consequências nos parecem graves. Isso porque a maior tolerância estatal perpetua um ambiente em que a falta de ética não ocasiona sanção. E a “reserva de espaço” no qual se aceitam certos comportamentos dificulta imensamente o combate à corrupção no ambiente em que ela é legalmente refutada. Queremos com isso reiterar que a luta contra a corrupção há de ser combatida em frentes diversas e não apenas quando se alguma forma a esfera estatal se faz atingida.

De observar-se que há inclusive autores como Bitencourt e Reck (2015, p. 123), que sugerem tratar os diferentes mecanismos de combate à corrupção sob o rótulo de “Direito Corruptivo”, destacando, nesse rumo de entendimento, a existência do traço distintivo desse regime jurídico na “superação da dicotomia público-privado, mas principalmente das dicotomias penal/administrativo judicial e administrativo servidor”.

Outro apontamento a ser destacado advém do entendimento esposado por Mesquita (2019, p. 165), ao analisar a Portaria de nº 1.089, de 25 de abril de 2018, da CGU, ao compreender compliance público como:

Diferentemente dos demais, seria o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das

políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social (Mesquita, 2019, p. 165).

Com o propósito de aumentar seu espectro de influência sobre toda a atuação da CGU, o parágrafo único do art. 7º, da referida Portaria n.º 1089/2018, determinou que os órgãos e as entidades deveriam buscar expandir o alcance de seu Programa de Integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantivessem relação. Neste instante, ainda Mesquita (2019, p. 149) assevera que:

Com a edição da Portaria de nº 1.089 de 25 de abril de 2018, nessa linha de raciocínio, a Controladoria-Geral da União estaria consolidando, no âmbito federal, uma espécie de regulação por normas dentro do governo [...] extensível, em um segundo momento, às políticas públicas e a indicar, com isso, não somente a valorização da autorregulação calcada em programas. Em suma, passou a estabelecer diretrizes de implementação do que a doutrina começa a apontar pela denominação de “compliance público” de integridade ou conformidade elaborados intrinsecamente, o que já seria sem sombra de dúvidas um marco, mas indo bem mais além, parece apresentar uma necessidade de cooperação entre a sociedade (maioria e minorias), poder público (gestores, em especial) e instituições públicas e privadas que direta ou indiretamente se relacionam com o setor público regulado na definição, implementação e execução eficiente das políticas públicas.

Ainda sustenta a autora que o compliance público é um objeto jurídico característico da Teoria Jurídica da Regulação. No campo regulatório, é possível separar o que é jurídico do que não é, e o dever ser determinante desses programas setoriais nos instiga a partirmos da perspectiva da questão da conformidade nas políticas públicas. Isso mostra um pensamento jurídico regulatório em plena ascendência. (Mesquita, 2019)

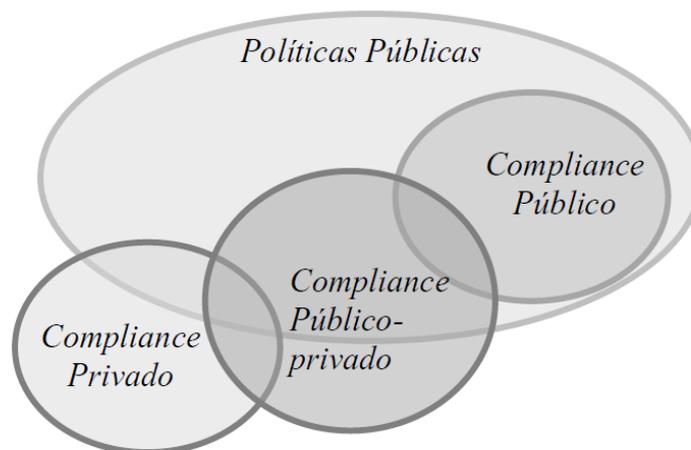
Ademais, impõe-se reconhecer que a setorização e a especialização, em cotejo com a busca da eficiência de atuação do poder público com um sistema jurídico dinâmico, diferido, multifacetário e intrínseco, elevaram a regulação à categoria de instrumento primordial de materialização dos direitos fundamentais. (Mesquita). Nesse contexto, leciona Aranha (2014, p. 103) definindo a regulação como "a reconfiguração conjuntural do ambiente regulado voltada à consecução de

um modelo ideal de funcionamento do sistema e dirigida por regras e princípios inscritos e espelhados nos direitos fundamentais".

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, Mesquita (2019) sustenta que a conformidade para a regulação não pode ser visualizada em perspectiva única e sem conexão com o setor a ser regulado, pois a perspectiva jurídica será definida a depender do objeto da regulação e, com isso, será definido qual o regime jurídico incidente para a formatação dos programas de integridade ou conformidade e para eventual resolução de conflitos. Nesta quadratura, propõe a supracitada autora que a conformidade deve ser compreendida sob três diversas perspectivas, as quais não se deixam de relacionar, mas constituem-se em subsistemas jurídicos distintos de integridade, a saber: (i) compliance privado; (ii) compliance público-privado e (iii) compliance público.

Neste aspecto, pontifica Mesquita (2019) que à vista dessas três perspectivas jurídicas, preconiza-se abandonar a tradução literal da palavra compliance (conformidade) para adotá-la como sinônimo de programas de integridade ou conformidade, ou seja, como instrumento normativo da função de conformidade (objeto jurídico). Nesta linha de compreensão, a representação gráfica trazida por Mesquita (2019, p. 163):

Imagem 2 – Perspectivas Jurídicas



Fonte: Mesquita (2019, p. 163)

Por derradeiro, Mesquita (2019, p. 163) desdobra o subsistema de compliance público em compliance público ordenatório e compliance público político. Nesse sentido, cumpre transcrever o referido apontamento:

Nota-se que em seus artigos 6º e 7º, parágrafo único, é possível verificar duas fases de implementação do compliance público, uma que poderíamos nomeá-la como ordenatória, mais voltada ao fortalecimento da comunicação interna da instituição, tentando estabelecer padrões de transparência e segurança das informações, padrões éticos de comportamento pelo servidor, procedimentos que visem a transparência na atuação pública e, com isso, a redução de práticas de corrupção (art. 6º). Teríamos, portanto, o que poderíamos nomear de compliance público ordenatório, que ordena as atividades institucionais para uma gestão transparente de suas funções. E um segundo momento, no parágrafo único do art. 7º, na terceira fase de sua implementação, a extensão dos programas com a finalidade de regular diretamente políticas públicas, podendo ser nomeado como compliance público político.

Nesse sentido, ainda sob os ensinamentos de Mesquita (2019) pode-se concluir que o compliance público parece-nos apresentar como conteúdo normas jurídicas de natureza programática, preventiva e antecipatória com diversidade de graus de incidência jurídica, ao mesmo passo que se configuram, essencialmente, como instrumentos jurídicos regulatórios do setor público a vindicar a necessidade do reconhecimento de uma Teoria Jurídica da Regulação com regras e princípios a ela inerentes calcada no estudo da norma jurídica de conformidade ou integridade, nos termos da análise empreendida acerca do objeto jurídico contido a partir da Portaria de nº 1.089 de 25 de abril de 2018.

Antes de avançar, considera-se necessário consolidar, em síntese que: (i) programas de compliance, na esfera pública, são instrumentos de governança tendentes a garantir que as políticas públicas sejam elaboradas e executadas com maior eficiência; (ii) para que determinado sistema de compliance ou programa de integridade seja efetivo, no setor privado ou no setor público, deve ser baseado dentre os princípios fundantes, nos riscos específicos (*risk-based approach*), vale dizer, com um concreto gerenciamento de riscos; (iii) o estado de conformidade para a regulação não pode ser visualizada em perspectiva única e sem conexão com o setor a ser regulado, pois a *perspectiva jurídica será definida a depender do objeto da regulação* e, com isso, será definido qual o regime jurídico incidente para a formatação dos programas de integridade ou conformidade e para eventual resolução de conflitos. Com isso, a integridade deve ser compreendida sob três

diversas perspectivas, as quais não se deixam de relacionar, mas constituem-se em subsistemas jurídicos distintos de integridade, a saber: compliance privado; compliance público-privado e compliance público; (iv) conceitualmente, compliance público pode ser compreendido como programa normativo de integridade ou conformidade, elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública, abrangendo um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, com o fito de promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, com vistas à maximização do bem-estar social e na realização de direitos fundamentais e na preservação da dignidade da pessoa humana.

Nessa conjuntura, perpassados os necessários esclarecimentos conceituais acerca do instituto do compliance, com o estabelecimento da conceituação de compliance, a relação de compliance com o instituto da governança corporativa e sua derivação para a seara pública, além de demarcar os primeiros episódios legislativos relativos ao instituto do compliance no direito nacional, culminando com a conceituação de compliance público, dentro de uma sustentada teoria de regulação, doravante iremos analisar a forma como tal instituto, agora na esfera pública, pode ser o catalisador da integridade para a maximização da eficiência da Administração Pública brasileira.

## **4 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO COMPLIANCE NO SETOR PRIVADO À MAXIMIZAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Para abordar as possíveis contribuições do compliance no setor privado à maximização da eficiência da Administração Pública brasileira, a investigação observará as possibilidades e cenários para a utilização dos instrumentos de compliance/integridade na Administração Pública (subcapítulo 4.1). A seguir, considerando a presença de um contexto de governança pública, em um cenário de administração de risco, com o objetivo de maximizar a eficiência da Administração Pública, a investigação avançará suas análises em dois eixos temáticos, a saber, a relação entre programas/medidas de integridade e estruturas de controle interno (subcapítulo 4.2) e os programas/medidas de compliance presentes em licitações e contratos administrativos (subcapítulo 4.3).

### **4.1 Compliance/integridade: possibilidades e cenários na Administração Pública**

O caminho percorrido até o presente momento nesta abordagem, após perpassar pela concepção atualizada do princípio constitucional da eficiência, bem como pela adaptação de instrumentos de governança corporativa para governança pública, nos conduz inafastavelmente ao reconhecimento necessário de que a tríade governança pública, gestão de riscos e compliance representam o cenário ideal a ser perseguido obsessivamente pela Administração Pública.

Nesse sentido, leciona Vieira (2019, p. 31) que

Concebidas a partir dos pressupostos teóricos da escolha pública (*public choice*), as principais ferramentas adotadas pelo modelo gerencial são a avaliação de desempenho, os incentivos à produtividade, a contratualização por resultado, a gestão da qualidade, a privatização e regulação (ou desregulamentação) e a terceirização [...] A adoção dessas ferramentas pelas organizações do setor público implica na orientação da gestão para o cliente do serviço público, a gestão por resultados, a adoção de indicadores de desempenho e a avaliação não somente do menor custo de contratação do serviço público, mas também da maior eficiência e efetividade no alcance dos seus resultados (*value for money*)

Com esse panorama, diante dessa transformação paradigmática da sociedade, com o surgimento e o aumento de demandas cada vez mais singulares, por parte dos cidadãos, de serviços públicos de qualidade, em um cenário de

escassez de recursos, impõe-se a evolução no modelo e forma de gestão da Administração Pública. Ademais, quando ocorrem desvios ou a inobservância de preceitos jurídicos que deveriam nortear a Administração Pública, ou até quando não observadas, em decisões administrativas, os princípios da razoabilidade ou proporcionalidade, o dever de autocontrole e controle externo deve estar apto a assegurar a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais. (Leal, 2020d).

Conforme leciona Matias-Pereira (2010), no Brasil, a gestão pública é caracterizada pelo reconhecimento dos limites de sua atuação. Isso ocorre em um contexto de pós-privatização e democratização política, em que o Estado tem cada vez menos capacidade de controlar e coordenar as atividades econômicas e sociais. Neste novo contexto, a gestão pública é mediada pelo poder e pela ação das empresas privadas e das organizações no âmbito da sociedade civil. As empresas privadas desempenham um papel cada vez mais importante na prestação de serviços públicos, enquanto as organizações da sociedade civil exercem um papel fundamental na participação social e na fiscalização da atuação do Estado.

Contudo, os processos de desestatização e democratização implementados nas últimas décadas no país ainda não foram capazes de permitir a consolidação de uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor. Essa rede ainda não é suficientemente integrada e eficiente, o que dificulta a coordenação das ações públicas e a promoção do desenvolvimento social e econômico. Desta forma, o avanço da gestão pública no Brasil necessita do fortalecimento da rede de governança pública. Isso requer, além da adoção de políticas públicas que promovam a cooperação entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor, de uma qualificação nas estruturas de controle interno.

Sobre este aspecto igualmente é importante destacar que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE também dispõe de recomendações aos países atinentes à governança pública. Além disso, a OCDE possui um comitê atuante de governança pública, voltado a instruir e auxiliar os países na construção e fortalecimento da capacidade de projetar, implementar e avaliar políticas públicas adaptáveis, inovadoras, antecipatórias e democráticas com foco nas instituições e serviços públicos. Nesse sentido, recomenda a OCDE (2017), para os fins de promoção da integridade da Administração Pública, ser cabível:

Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público, em particular através de: a)

garantir um ambiente de controle com objetivos claros que demonstrem o compromisso dos gerentes com integridade pública e os valores do serviço público, e que forneça um nível razoável de garantia de eficiência, desempenho e conformidade de uma organização em leis e práticas; b) garantir uma abordagem estratégica para a gestão de riscos que inclua a avaliação dos riscos para a integridade pública, abordando as deficiências de controle (incluindo a construção de sinais de alerta em processos críticos), bem como a criação de um mecanismo eficiente de monitoramento e garantia de qualidade para o sistema de gestão de riscos; c) garantir que os mecanismos de controle sejam coerentes e que incluam procedimentos claros para responder a possíveis suspeitas de violações de leis e regulamentos e facilitando o envio de relatórios às autoridades competentes, sem receio de represálias.

Nesse contexto, cumpre destacar que, dentre as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Organização das Nações Unidas-ONU, com os quais o Brasil se comprometeu a atingir, conjuntamente com outros países, até o ano de 2030, constam diretrizes de governança, gestão de riscos, controles internos, com o fito de assegurar maior transparência. Nesse sentido, destaca-se o Objetivo n.º 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, notadamente nos itens que estabelece a obrigatoriedade de promoção do Estado de Direito e da garantia do acesso à Justiça; a redução da corrupção e do suborno, o desenvolvimento de instituições eficientes, responsáveis e transparentes, bem como a ampliação e o fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global.

Todo esse arcabouço visa contribuir para que a Administração Pública, gestora de um Estado Democrático de Direito – comprometido com uma série de direitos fundamentais e, sobretudo, com a dignidade da pessoa humana - possa contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública e para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Nesse sentido, assimila-se a integridade pública como a linha de comportamento de agências públicas ou corporativas que estão em conformidade com os princípios e normas que orientam a sua gestão. Com essa premissa, promover uma cultura de integridade pública é fundamental para aumentar a confiança da sociedade no Estado e nas suas instituições. Manter um elevado nível de integridade pública e corporativa e desenvolver uma cultura organizacional

baseada em elevados valores e padrões de conduta é uma política essencial para o desenvolvimento do Estado. (CGU, 2017, p. 5).

Vieira (2019, p. 158) destacando a face de conformidade normativa e de valor ético dos programas de integridade leciona que

Com esse propósito, os programas de integridade reúnem um conjunto de ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção governamental. Criam uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que orientam o comportamento dos agentes públicos e corporativos, de forma a alinhá-los ao interesse público do Estado (CGU, 2017, p. 6). No Brasil, os programas de integridade visam assegurar a conformidade com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (compliance). A terminologia empregada pela legislação brasileira (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de compliance, de forma genérica, como programas de integridade, mas ambos se referem à conformidade com os requisitos (deve observar) e compromissos (escolhe observar) da organização (ISO, 2014).

Outrossim, implantar um programa de integridade não significa inventar algo necessariamente inédito, mas utilizar-se de capacidades já conhecidas e desenvolvidas pelas organizações de maneira inovadora e coordenada. Os principais instrumentos de um programa de integridade são diretrizes já adotadas por meio de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da conformidade, propondo fazer com que os responsáveis pelas atividades mencionadas e áreas afins trabalhem de maneira coordenada, a fim de garantir uma atuação íntegra,- minimizando os riscos de fraude, corrupção, infração aos princípios éticos e aos requisitos legais (CGU, 2015).

Ademais, a instituição de programas efetivos de integridade é considerada uma condição para a operação de agências públicas comprometidas com a boa governança. Esses programas promovem um clima de confiança, tanto internamente quanto na relação com terceiros. Isso é essencial para a construção e fortalecimento das redes colaborativas de políticas que fundamentam o novo modelo de governança pública. (Schmidt, 2015).

Deve ser destacado, igualmente, que após a Constituição Federal de 1988, o Brasil aprovou uma sequência de leis colimando coibir atos corruptivos e promover a integridade nas agências públicas e corporativas. Esse microssistema legal anticorrupção, que institui sanções de natureza civil, penal e administrativa, se desenvolveu no Brasil por meio de um conjunto de leis, entre as quais se destacam,

além do disposto no Código Penal: (i) a Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei no 8.666/1992); (ii) a Lei de Improbidade Administrativa (Lei no 8.429/1992); (iii) a Lei de Defesa da Concorrência (Lei no 12.529/2011); (iv) a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei no 9.613/1998); (v) Lei no 12.683/2012); (vi) a Lei de Conflito de Interesse (Lei no 12.813/2013); (vii) a Lei Anticorrupção (Lei no 12.846/2013).

Para além dessa estrutura normativa supracitada, avançando deve ser rememorado que, após a aprovação da Lei Anticorrupção, as agências públicas também passaram a implantar seus próprios programas de integridade pública, seja voluntariamente ou como corolário dos comandos exarados no bojo do Decreto n.º 9.203/2017.

Como antes referido, a utilização de ferramentas/sistemas de compliance vem sendo transportada da esfera do direito privado para a esfera do direito público. Não obstante a diferença de atuação entre os setores privado e público, certo é que a diferença de logística ou de estrutura não pode ser considerada um impeditivo para a aplicação de programas de compliance na Administração Pública. Trilhando essa mesma linha de raciocínio, pode-se constatar ainda, como decorrência do processo acima referido, que programas de compliance no setor público passaram a representar uma verdadeira exigência da sociedade contemporânea em relação à nova gestão pública (*new public management*). Por assim dizer, não é suficiente que a gestão seja eficiente, ela deve ser mais, ser íntegra e efetiva.

Vale dizer que, na nova gestão pública, não é suficiente uma formal implantação de programa de compliance. Faz-se necessária uma transformação cultural, por meio de um sistema que seja efetivo e ancorado na integridade pública, na ética, na transparência e na eficiência. Em outros termos, é preciso transformar “princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum” (IBGC, 2015, p. 17).

Nesse panorama, pode se reconhecer que, nos últimos anos, a governança pública emergiu como uma resposta aos desafios enfrentados pelo mundo contemporâneo. Ela abrange um conjunto de mecanismos e processos que visam permitir que o Estado alcance seus objetivos de forma eficiente, ética e transparente. Neste mesmo cenário, o contexto global de transformação, incluindo a crise econômica e financeira mundial, tem impulsionado a adoção de novos modelos de

governança pública. Há um reconhecimento crescente da importância da boa governança para melhorar o desempenho do Estado e promover o desenvolvimento sustentável.

Nessa linha de raciocínio, urge destacar que a integridade deve permear toda a estrutura de governança e de gestão de uma organização no intuito de garantir que os agentes públicos compreendam suas funções e responsabilidades e possam contar com os recursos financeiros e humanos e com a orientação necessária ao exercício de suas atividades (OCDE, 2020).

Consoante o Manual de Integridade Pública da OCDE (2020), há elementos centrais, essenciais e complementares que reforçam a integridade de uma instituição. Os elementos centrais incluem uma abordagem estratégica, focada inclusive em aspectos relacionados à liderança, meritocracia, valorização de altos padrões de conduta, cultura organizacional aberta e em capacitações. Os elementos essenciais se concentram na prevenção de atos de corrupção e de desvios de conduta e incluem as atividades de monitoramento, supervisão, gerenciamento de riscos, gestão da ética, além do estabelecimento de controles, regras e procedimentos claros e a garantia de acesso à informação. Os elementos complementares estão ligados à detecção, investigação e punição de violações da integridade pública e incluem o regime disciplinar, administrativo, civil e criminal.

Mesmo que a Administração Pública ainda esteja se estruturando em diversos segmentos de integridade, a promoção da mesma não pode deixar de ser considerada desde sua concepção, formulação, execução e monitoramento de políticas públicas. Com isso, o que se objetiva é o estabelecimento de uma Administração Pública moderna e consentânea à realidade normativa atual, com a devida observância dos parâmetros legais e comportamentais condizentes com os desafios contemporâneos e futuros.

Sob esse prisma, Carneiro e Nepomuceno (2020, p. 38) referem que:

A implementação do respectivo programa permite um efetivo combate à corrupção e ao suborno, pois, através da aplicação de seus pilares e das suas ferramentas de gestão, permite-se um controle efetivo da Administração Pública e da iniciativa privada, que transita desde uma estrutura adequada de governança até a implantação de códigos e preceitos de ética para todos os *stakeholders*, passando pelo gerenciamento de riscos. É inquestionável que a relação público-privada atual se mostrou vulnerável, pois permitiu que se desenvolvessem grandes esquemas fraudulentos, provocando desfalques incomensuráveis aos cofres públicos. Dessa forma, busca-se uma modificação efetiva do modelo atual

e, para tanto, faz-se necessário a implantação de rotinas e procedimentos que permitam educar e controlar não somente pessoas, mas, especialmente, os procedimentos internos da organização. Significa dizer que, para além das leis e demais normas jurídicas, busca-se a implantação de sistemas de gestão que funcionem como um instrumento eficiente e eficaz para combater a corrupção e o suborno.

Diante do arcabouço normativo adrede mencionado, a análise do panorama atual permite identificar alguns exemplos de como programas de compliance/integridade entrelaçados com medidas de controle podem potencializar a eficiência da Administração Pública. No Brasil, o exemplo principal reside na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), que é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

A fortalecer a difusão do modelo de integridade para toda a Administração Pública, o art. 19, do Decreto n.º 9.203/2017, prevê que a integridade é um dos princípios de governança pública, bem como determina que todos os órgãos e as entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional deverão instituir programa de integridade. Este mesmo normativo, em seu artigo 3º, prevê que configuram princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.

Ainda o referido Decreto n.º 9.203/2017, em seu artigo 4º, prevê que constituem diretrizes da governança pública: (i) I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; (ii) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; (iii) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; (iv) articular instituições e coordenar processos para melhorar a

integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; (v) fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; (vi) implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; (vii) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; (viii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; (ix) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; (x) definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e (xi) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Tal normativo - Decreto n.º 9.203/2017 - configura importante avanço no sentido de direcionar a Administração Pública à implantação de políticas de integridade, além de delimitar que governança pública configura um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia, e controle postos em prática com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a gestão, a fim de que devidamente promova a condução das políticas públicas e a prestação de serviços públicos. Neste aspecto, deve ser evidenciado o dispositivo (artigo 4º, inciso VI, do Decreto n.º 9.203) que prevê, como diretriz da governança pública, o ato de “implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores”.

O feixe normativo entabulado pelo Decreto n.º 9.203, de 2017, também enuncia, em seu artigo 5º, os mecanismos para o exercício de governança pública, isto é, (i) liderança, (ii) estratégia e (iii) controle. A liderança compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade; competência; responsabilidade e motivação. A estratégia, por sua vez, conforme o normativo em

questão compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido. Outrossim, o controle, na mesma sede normativa, é concebido como o conjunto de processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Nesse cenário, colaciona-se a representação gráfica da estrutura de governança em órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inserta no Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (2020, p. 52):

Imagem 3 – Governança Organizacional Pública



Fonte: TCU (2020, p. 52)

Partindo dessa linha estrutural, doravante abordar-se-ão algumas possibilidades localizadas, em casos práticos, no cenário nacional, em que identificados programas ou medidas de compliance/integridade, em um contexto de governança pública, em um cenário de administração de risco, com o objetivo de maximizar à eficiência da Administração Pública. Nesse sentido, a abordagem orbitará sob dois eixos: (i) a relação entre programas/medidas de integridade e

estruturas de controle interno e ii) programas/medidas de compliance presentes em licitações e contratos administrativos.

## **4.2 Compliance e controle interno**

Em um cenário em que se fazem presentes um Estado Democrático de Direito, comprometido com a construção de uma sociedade, livre, justa e solidária e com a promoção do bem de todos, e que deve atuar, dentre outros, sob os princípios da eficiência e da moralidade, bem assim com o direito à boa-governança pública, afigura-se oportuno observar a correlação que se pode entreter entre os programas de integridade e as ferramentas de controle interno.

Como sinalizado ao longo da presente abordagem, o conceito de integridade expressa a condição das agências públicas ou corporativas que atuam em conformidade com os princípios e normas que orientam a sua gestão. Promover uma cultura de integridade pública é um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um elevado nível de integridade pública e corporativa e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado (CGU, 2017, p. 5).

Para promover a ética e a conformidade nas organizações, os programas de integridade reúnem um conjunto de ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção governamental. Nessa linha de entendimento, os programas de integridade estabelecem um conjunto de regras e recompensas que incentivam os agentes públicos e corporativos a agirem de forma ética e em conformidade com a lei a fim de alinhá-los ao interesse público do Estado (CGU, 2017, p. 6).

Sobre esse aspecto, pontua Vieira (2019, p. 157) que:

[...] no Brasil, os programas de integridade visam assegurar a conformidade com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (compliance). A terminologia empregada pela legislação brasileira (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de compliance, de forma genérica, como programas de integridade, mas ambos se referem à conformidade com os requisitos (deve observar) e compromissos (escolhe observar) da organização (ISO, 2014).

Para fins de recorte histórico nesta abordagem, pode-se mencionar que anteriormente à Constituição Federal de 1988, já havia a previsão de um órgão de controle interno na Constituição Federal de 1967. Conforme o texto constitucional de 1967, em seu artigo 72, o sistema de controle interno fora estabelecido com o objetivo de: (i) criar condições para a eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; (ii) acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e (iii) avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

À sua vez, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 e 74, houve por acrescer conteúdo ao atribuir competências ao controle interno quanto à comprovação para além da legalidade, mas também sob os aspectos da eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração federal. Neste aspecto, Vianna (2021, p. 175) refere que “a Constituição Federal de 1988 plantou a semente para que o controle interno deixasse de exercer um papel meramente no âmbito contábil”.

Além disso, o texto constitucional – artigo 31 - atribui ao Poder Legislativo dos municípios a responsabilidade pela fiscalização, tanto pelo controle externo quanto pelo controle interno realizado pelo Poder Executivo Municipal. As Constituições dos estados brasileiros seguem a mesma linha, exigindo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pelos órgãos legislativos e pelos sistemas de controle interno.

No entanto, historicamente, não houve muitos parâmetros ou diretrizes específicas para a constituição desses sistemas de controle interno, levando cada órgão a agir individualmente. Isso resultou na falta de modelos padrão e orientação, permitindo que qualquer iniciativa - mesmo que precária - fosse aceitável. Nesse momento, Leal (2020, p. 153), após referir os dispositivos constitucionais que mencionam a expressão “controle interno”, alerta sobre o perigo da ausência de uma cultura de controle dos atos da Administração Pública afirmar que

Veja-se que em todas essas normas há referência expressa de que os poderes de Estado devem constituir sistema de controle interno! Mas o que vem a ser esse sistema? Há requisitos e/ou caracteres normativos mínimos que se exigem dele? Em termos históricos não se teve muitos parâmetros ou diretrizes pontuais para a constituição desse sistema de controle interno, deixando para cada órgão público o fazer a seu talante, daí decorrendo a ausência de matrizes paradigmáticas e de orientação para tal mister, o que autorizou, por muito tempo, o reconhecimento de qualquer iniciativa – por

mais precária que fosse – como aceitável. A verdade é que não se tem dado de forma muito eficaz o controle interno em nível nacional, estadual e municipal, ora em razão da inexistência de cultura de controle dos atos da administração pública, o que difere de se afirmar não existirem condições objetivas de se fazê-lo, haja vista os comandos jurídicos assinalados; ora em face de serem escassos os seus paradigmas de instituição e gestão, o que é observado por Fortini e Silveira (2014).

Marrara (2018, p. 287), a seu turno, questiona sobre a (in)suficiência dos controles internos tais como existentes contemporaneamente:

Como se sabe, a crise brasileira não deixa de ser uma crise dos controles da Administração Pública. O cenário de impunidade, de insegurança, de corrupção, de choque entre poderes, de escassez de recursos públicos para investimento em políticas essenciais resulta, em grande medida, de falhas graves no funcionamento dos inúmeros mecanismos jurídicos que a Constituição disponibiliza para se viabilizar o controle das ações e omissões do Estado e de seus agentes. As falhas são de funcionamento, de operação, de condução dos instrumentos de controle. Não se trata de um problema quantitativo, ou seja, não há que se falar da ausência de normas e de meios de controle, mas sim de dificuldades operacionais. Controles existem e são muitos! Não há necessidade de inventar novos. É preciso que se confira a eles efetividade, que se os coloque em prática, sem o que seus instrumentos e órgãos se transformarão em fonte inútil de custos para o Estado.

Prosseguindo nesta linha de entendimento, Marrara (2018, p. 286-290) apresenta rol de motivos pelos quais entende que a estrutura tradicional de controles internos é insuficiente. Nesse sentido, arrola como fatores intervenientes na performance do controle interno: (i) falta de especialização técnica: os controladores precisam ter conhecimento técnico sobre o assunto ou matéria sob sua observação para avaliar com precisão sua regularidade ou irregularidade; (ii) proximidade entre controlador e controlado: a proximidade entre controlador e controlado pode gerar pressões desfavoráveis à ação efetiva do controlador, como articulações políticas, medo de retaliações, ameaças e danos físicos, morais ou profissionais; (iii) corporativismo e clientelismo: O corporativismo e o clientelismo podem dificultar o controle interno, pois os controladores podem ser pressionados a não investigar ou punir irregularidades cometidas por membros do seu grupo profissional ou por aliados políticos; (iv) impunidade ou insuficiência punitiva: A impunidade e as insuficiências punitivas podem desencorajar o controle interno, pois os agentes públicos não têm medo de serem punidos por irregularidades e (v) custos elevados: O controle interno pode gerar custos financeiros, humanos e profissionais, o que pode dificultar sua implementação.

À vista dos lindes demarcatórios sobre os quais se encontra estruturada a presente análise, cabe mencionar que o controle da Administração Pública pode ser interno ou externo, a depender se o órgão controlado pertence ou não à mesma estrutura do órgão controlador. Nesse sentido, conforme leciona Medauar (2014, p.21), “o controle interno da Administração Pública é a fiscalização exercida por ela mesma sobre seus atos e atividades de seus órgãos e entidades descentralizadas”. Esse tipo de controle permite à Administração anular, por ilegalidade, ou revogar, por conveniência e oportunidade, os próprios atos, conforme entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal, em sua Súmula n.º 473. O controle externo, apenas para fins referenciais, se consubstancia naquele que é exercido por órgãos ou poderes externos à estrutura do controlado. É, por exemplo, o controle exercido pelo Poder Legislativo ou pela administração direta sobre a indireta.

Diante desse panorama, vale ressaltar, conforme assinalam Vanice Regina Lírio do Valle e Marcelo Pereira dos Santos (2019), que a boa técnica de governar não é suficiente para garantir a consolidação dos princípios do Estado Democrático de Direito, senão alinhada à moralidade e à legitimidade das escolhas públicas. Assim, de nada servirá o emprego da governança e do compliance na Administração Direta e Indireta se os detentores das funções primordiais dos Estados continuarem adotando posturas pragmáticas e pseudoéticas, a fim de justificar suas atitudes.

Ademais, para Eduardo Saad-Diniz (2018), no atual cenário brasileiro, a inteligência de compliance favorece um planejamento mais rigoroso para se antecipar a reações imprevisíveis de fiscalizadores e reguladores, que a qualquer momento podem vincular empresas ou dirigentes por informações colhidas em investigações, colaborações premiadas ou acordos de leniência.

Nesse mesmo viés, Lara Cristina de Olival Kovtunin *et al* (2019), a implantação de um sistema de compliance público objetiva a prevenção de danos ao erário, decorrentes de dispêndio desnecessário de recursos públicos, além do fortalecimento institucional, do aumento da confiança por parte da população, da maior segurança dos administradores e dirigentes, além do fomento à ética e às boas práticas de conduta na Administração Pública.

Diante de tais premissas, para o avanço da presente abordagem, cumpre recordar que os sistemas de controle interno e externo da Administração Pública, em matéria de finanças públicas, encontram-se fulcrados no art. 70, *caput*, da CRFB/1988, ao estabelecer que 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”.

Perceptível, desta forma, que o controle da Administração em matéria financeira se dá tanto pelo controle externo quanto pelo controle interno. E mais: é necessária a atuação do controle interno de cada Poder, e não apenas do Executivo. Isso porque, como mencionado, a Administração Pública não se resume ao Poder Executivo, havendo o exercício da função administrativa por outros poderes. Eis, portanto, a importância do conceito amplo da expressão acima abordado.

O art. 74, da Constituição Federal, por sua vez, refere-se ao controle interno. Nos termos desse artigo 74, da Constituição Federal, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, a fim de, dentre outras coisas, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos; avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração; e controlar as operações de crédito. O controle interno, portanto, deve ser exercido de forma coordenada. Prevê, assim, o artigo 74, da Constituição Federal que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, sistema de controle interno para os fins 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.

Portanto, no artigo 74, da Constituição Federal de 1988, encontra-se a base estruturante de toda a atividade de controle interno da Administração Pública federal. A partir desse dispositivo, sempre em cotejo com a regra matriz do art. 37, da Constituição Federal, pode-se vislumbrar um arcabouço normativo de controle interno, boa governança e integridade.

Além da norma matriz desse sistema de controle interno, podem ser referidos outros normativos, infraconstitucionais, que vem a constituir uma verdadeira rede de

controle interno. Nesse panorama, podem ser mencionados exemplificativamente: (i) a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 – que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no setor público; (ii) Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; (iii) Portaria CGU nº 57/2019, que alterou a Portaria CGU nº 1.089/2018, para regulamentar o Decreto nº 9.203/2017 e estabelecer procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas).

Neste aspecto, cumpre destacar que a interação entre os institutos do controle interno, compliance e governança pública é indispensável à consecução dos fins a que se propõe o Estado Democrático de Direito. Nessa linha de raciocínio, deve ser mencionado o art. 6º, Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União n.º1/2016 - IN MP/CGU 1/2016-, cuja dicção dispõe que, 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.

Nesse quadrante, oportuno referir estudo do Tribunal de Contas da União - denominado Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública (TCU, 2009), que informa que, dentre os países pesquisados, alguns adotam modelos de controle interno convergentes, calcados em gerenciamento de riscos e em estruturas de governança e que esses modelos têm por base os principais documentos relacionados à gestão de riscos e controles internos reconhecidos internacionalmente, como o COSO - *The Comitee of Sponsoring Organizations* -, entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros através da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa-, o padrão AS/NZS 4360 (base da ISO 31000 – Princípios e Diretrizes para Gerenciamento de Riscos, com previsão de publicação para outubro de 2009) e as Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público, da INTOSAI (*The International Organization of Supreme Audit Institutions*). Esta última, emitida por um organismo autônomo, independente e apolítico que congrega 189 entidades de fiscalização

superior de diversos países e atua com status de consultor especial do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas.

Esse mesmo estudo (TCU, 2009) ainda conclui que, apesar do consenso atual de que controles internos devem ser ferramentas de gestão e monitoramento de riscos em relação ao alcance de objetivos de um modo geral, e não mais dirigidos apenas para riscos de origem financeira ou vinculados a resultados escriturais, o seu regramento jurídico, em alguns países, tem sido agasalhado nas leis que tratam de finanças, orçamentos ou de órgãos públicos de controle como, por exemplo, em leis orgânicas de Controladorias-gerais.

Em referência comparativa, pode-se mencionar que países como Peru e Colômbia desenvolveram leis específicas que regulamentam detalhadamente a elaboração, aprovação, implantação, funcionamento, aperfeiçoamento e avaliação do controle interno nas entidades estatais. O Peru promulgou a Lei n.º 28716 de 2006, também conhecida como Lei de Controle Interno das Entidades do Estado, que foi regulamentada por meio de uma resolução emitida pela Controladoria-Geral. Já a Colômbia possui a Lei n.º 87 de 1993, que estabelece normas para o exercício do controle interno nos órgãos e entidades estatais, regulamentada por Decretos Nacionais. No Paraguai, por sua vez, os controles internos foram introduzidos por meio da Lei Orgânica da Controladoria Geral da República. No Chile, o controle interno é tratado em diversas normas esparsas, enquanto no Canadá não existe uma lei específica sobre o assunto.

No que refere ao cenário nacional, para fins de integridade, governança pública e controle interno, a referência é necessariamente balizada pela atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), que possui atribuições concedidas por lei nessa área. Nesse sentido, vale destacar que, em 28 de maio de 2003, por meio da Lei nº 10.683, a então Controladoria-Geral da União foi designada como órgão responsável por prestar assistência direta e imediata ao Presidente da República em assuntos relacionados à defesa do patrimônio público e ao aumento da transparência na gestão pública. Naquele mesmo ano, a Controladoria incorporou as funções da Corregedoria-Geral da União, que tinha como objetivo combater fraudes e corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, além de proteger o patrimônio público.

A seguir, com algumas mudanças em sua estrutura, a criação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União ocorreu por meio da Lei nº 13.341,

em 30 de setembro de 2016. Esse novo ministério se tornou o órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, assumindo as competências e atribuições anteriormente atribuídas à extinta Controladoria-Geral da União (CGU). O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União é o responsável por atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e do aumento da transparência na gestão, incluindo auditorias públicas, ações de correição, prevenção e combate à corrupção, além de supervisionar a ouvidoria. Esse ministério é composto por quatro unidades finais: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal do Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

No entanto, por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida posteriormente na Lei nº 13.844/2019, o órgão voltou a se chamar Controladoria-Geral da União, mantendo o *status* de Ministério conforme o Art. 19, XVI dessa lei. Com a nova nomenclatura de coordenações e diretorias, foi criada a Secretaria de Combate à Corrupção, responsável por atividades de inteligência, supervisão de acordos de leniência, operações especiais e desenvolvimento de outras atividades relacionadas ao combate à corrupção.

Por derradeiro, por força da Lei n.º 14.600, de 19 de junho de 2023, nos termos do art. 17, inciso XXXI, foi mais uma vez mantido o status de Ministério para a Controladoria-Geral da União. Nesse aspecto, indispensável que se refira o rol atualizado de atribuições da Controladoria-Geral da União que, nos termos do art. 49, prevê que constituem, dentre outras, áreas de competência daquele órgão o controle interno e auditoria governamental; fiscalização e avaliação de políticas públicas e de programas de governo; integridade pública e privada; prevenção e combate a fraudes e à corrupção, além da promoção da ética pública e prevenção ao nepotismo e aos conflitos de interesses.

Para além do catálogo de atribuições, ao estabelecer os modos de atuação da CGU, o referido normativo, revelando a face de programa de integridade pública, prevê que, além de outras formas de atuação, deverá a CGU (artigo 49, inciso 1º): (i) avaliar, com base em abordagem baseada em risco, as políticas públicas, os programas de governo, a ação governamental e a gestão dos administradores públicos federais quanto à legalidade, à legitimidade, à eficácia, à eficiência e à efetividade e quanto à adequação dos processos de gestão de riscos e de controle

interno, por intermédio de procedimentos de auditoria e de avaliação de resultados alinhados aos padrões internacionais de auditoria interna e de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (ii) realizar inspeções, apurar irregularidades, instaurar sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares, bem como acompanhar e, quando necessário, avocar os referidos procedimentos em curso em órgãos e em entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas; (iii) instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas com fundamento na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, acompanhar e, quando necessário, avocar os referidos procedimentos em curso em órgãos e em entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, bem como celebrar, quando cabível, acordo de leniência ou termo de compromisso com pessoas jurídicas; (iv) dar andamento a representações e a denúncias fundamentadas relativas a lesão ou a ameaça de lesão à Administração Pública e ao patrimônio público federal, bem como a condutas de agentes públicos, de modo a zelar por sua integral apuração; (v) monitorar o cumprimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo federal; (vi) promover a fiscalização e a avaliação do conflito de interesses, nos termos do art. 8º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013;; (vii) analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos federais e instaurar sindicância patrimonial ou, conforme o caso, processo administrativo disciplinar, caso haja fundado indício de enriquecimento ilícito ou de evolução patrimonial incompatível com os recursos e as disponibilidades informados na declaração patrimonial; (viii) requisitar a órgãos ou a entidades da Administração Pública federal servidores ou empregados necessários à constituição de comissões ou à instrução de processo ou procedimento administrativo de sua competência; (ix) receber reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, de emprego ou de função na Administração Pública federal, quando não houver disposição legal que atribua essas competências específicas a outros órgãos.

Diante deste panorama, percebe-se que a construção da difusão do modelo de integridade para toda a estrutura de controle interno da União Federal é um

processo de grande importância para o fortalecimento da governança pública e para a prevenção das denominadas patologias corruptivas, fatores que propiciarão como corolário o aumento dos patamares de eficiência da Administração Pública.

No ano de 2017, a CGU publicou o Manual para Implementação de Programas de Integridade, que orienta os órgãos e entidades públicas na elaboração e implementação de seus próprios programas de integridade. O manual é um instrumento importante para a difusão do modelo de integridade, pois fornece orientações claras e objetivas sobre os principais elementos de um programa de integridade eficaz. Além do Manual, a CGU também oferece uma série de capacitações e treinamentos para os servidores do Sistema de Controle Interno, que visam disseminar o conhecimento sobre o modelo de integridade e a capacitar os servidores para a implementação de programas de integridade eficazes.

Além disso, a CGU também tem atuado para promover a cooperação entre os órgãos e entidades públicas na implementação de programas de integridade. Em 2022, a CGU lançou a Rede Nacional de Programas de Integridade, que reúne órgãos e entidades públicas de todo o Brasil que estão comprometidos com a implementação de programas de integridade. A rede serve como um espaço de troca de experiências e de cooperação técnica para a implementação de programas de integridade mais eficazes.

Alguns dos principais benefícios da difusão do modelo de integridade para toda a estrutura de controle interno da União Federal são: (i) aumento da transparência e da *accountability*; (ii) redução dos riscos de corrupção; (iii) fortalecimento da cultura de integridade e (iv) melhoria da eficiência e da eficácia da gestão pública.

Por outro lado, numa tentativa de visualização global do cenário em que presentes o Estado Democrático de Direito, Cidadãos Contribuintes, Gestão Pública, Governança Pública, Integridade, Controle Interno, oportuno que se colacione representação gráfica em que sintetizado o panorama supracitado, extraído do programa o Curso Controle5D, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2023):

Imagem 4 – Panorama do Estado Democrático de Direito, Cidadãos Contribuintes, Gestão Pública, Governança Pública, Integridade e Controle Interno



Fonte: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2023)

Com essas premissas, observam Dematté e Gonçalves (2021, p. 70) que partindo da tríplice estrutura “sistema/cultura/prestação de contas” é possível constatar-se que o Brasil vem implementando paulatinamente cada um desses pilares:

O pilar da prestação de contas é aquele que se encontra mais desenvolvido, haja vista que, conforme exposto antes, o Brasil vem constantemente evoluindo o seu quadro normativo e institucional de ferramentas e entidades destinadas ao *accountability* anticorrupção nos últimos 30 anos, em especial por meio de políticas de transparência pública, de mecanismos de responsabilização de agentes públicos e privados e do fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública.

O pilar do sistema ganhou destaque no âmbito do Poder Executivo Federal com a edição do referido Decreto nº 9.203, de 2017. Além da citada determinação do decreto a respeito da instituição de programas de integridade, a ideia de integridade relacionada a uma política de boa governança pública foi estabelecida como um dos princípios que deve reger a condução de políticas públicas e de prestação de serviços públicos de interesse da sociedade.

Conforme observado, programas de compliance/integridade podem abranger uma ampla gama de áreas, incluindo ambiental, saúde e segurança no trabalho, combate à corrupção, responsabilidade social e controle de qualidade de produtos e serviços. Nesse contexto, ao considerarmos a finalidade do compliance em relação ao papel atual da Administração Pública, focada na efetividade e na entrega de

resultados, especialmente no que diz respeito à prestação de direitos fundamentais, emerge uma área de convergência entre o uso das ferramentas de compliance e a eficiência da Administração Pública. Essa convergência pode ser alcançada por meio da qualificação da estruturação do sistema de controle interno.

O avanço dos estudos e a implementação dos programas de integridade permitem visualizar tratar-se de algo que não é passageiro. Ao revés, trata-se de uma necessidade do Estado Democrático de Direito, em cujo ápice normativo desponta como princípio basilar o princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse cenário, deve ser reconhecido que os programas de integridade serão os condutores das políticas públicas visando a uma justiça social, real e concreta.

Nesse mesmo panorama, deve ser mencionado ainda que os sistemas de integridade também não podem ser reduzidos apenas à ideia de conformidade, algo inerente a qualquer Estado Democrático de Direito, isto é, os programas de integridade podem e devem direcionar as condutas do gestor, freando eventuais interesses pessoais e limitando a atuação discricionária administrativa que deve ser coerente com a linha valorativa do programa de integridade.

O cenário contemporâneo ainda faz com que seja imprescindível referir que as multiplicidades de relações socioeconômicas, com uma variedade de atores, nos mais diversos segmentos da sociedade, torna imperiosa a adoção de outra forma de visualização da relação havida Estado e Sociedade, reconhecendo-se a pertinência de uma Administração Pública do risco e do perigo. A esse respeito, Leal (2020, p. 46) refere que:

Estando, pois a Administração Pública, de modo geral, afetada pelos fatores acima referenciados, tem de nos perguntar qual deve ser sua postura diante disto, para o que vislumbramos, no mínimo, duas posturas teóricas e pragmáticas: (i) nas situações de riscos e perigos decorrentes de inéditos e imprevisíveis nexos causais fundantes, deve adequar suas ações e reações, preventivas e curativas, aos níveis e tempos da urgência/emergência das demandas que surgem, sempre radicalizando a exposição pública/transparência das razões da justificação e fundamentação de suas escolhas e decisões; (ii) nas situações de riscos e perigos recorrentes e, ou decorrentes de nexos causais fundantes previsíveis em qualquer nível, a Administração Pública tem de operar de forma mais eficiente com ações políticas de evitação, pois já conhecedora dos impactos trágicos que elas representam.

Para além de uma concepção estanque, a realidade contemporânea ainda nos apresenta um panorama de crise fiscal e de enfrentamento de riscos à

integridade pública. Pode-se, entretanto, avançar ainda ao se questionar, sob a ótica da relação cidadão x Estado, qual a Administração Pública que se espera e para qual sociedade se destina. Leal (2020, p. 63), adverte que:

O tempo da política e da decisão pública hoje são cada vez mais divergentes, principalmente porque colapsados em face do tempo das demandas individuais e coletivas e suas urgências. Resulta daí ambientes intersubjetivos de decepção que rapidamente - se não enfrentado com eficiência (que inclusive pode ser ilusória) geram manifestações explosivas de protesto (como a recente greve dos caminhoneiros no Brasil); reações massivas e de mídia a favor de aumentos de punitivismo e criminalização de ações políticas; hiperativismos institucionais de questionável legitimidade democrática (edição de Medidas Provisórias, Decretos-Leis, decisões judiciais supressivas da política representativa, aborto, greve do setor público).

Há mais em jogo. Nohara (2020, p.406) situa o difuso e multissetorial cenário contemporâneo:

O século XXI se abriu a humanidade abalado por grandes incertezas tendo em vista a crescente dissolução de ponto de apoio e garantir segurança às estruturas organizacionais, como exemplo: a soberania econômica do Estado Nacional, o princípio do desempenho como vetor de desenvolvimento social e a crença no progresso por meio do desenvolvimento da ciência e tecnologia.

Diante das modificações contemporâneas processadas, entre outras na indústria química, na microeletrônica, na tecnologia nuclear e nas manipulações genéticas, o universo do risco foi ampliado e a humanidade foi confrontada pela necessidade de reflexão acerca de uma potencial ameaça tradicionalmente inimaginável e que desafiou as categorias que até então davam sustentação ao pensamento e à ação.

A partir das guerras mundiais e os problemas ambientais de efeito supranacionais provocados pela ação humana, a globalização e as transformações nas relações sociais, a coletividade se deparou ainda com a transnacionalização dos riscos civilizacionais. O mesmo desenvolvimento de tecnologia que gera a cura de doenças pode ser transformada em arma de grande potencial destrutivo, e nem sempre a ciência andou de braços dados com a consciência/ética.

Nesse cenário, reforça-se a importância de uma Administração Pública lastreada no dever de gestão, isto é, visando à priorização do interesse público. Com isso, impositiva se afigura a adoção de institutos de governança, mediante práticas objetivando ao alinhamento de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar, avaliar e monitorar atividades organizacionais, com o intuito de alcançar os objetivos e prestar contas dessas atividades à sociedade.

Prosseguindo nessa conjuntura em que destacados os mecanismos de governança pública, na esfera federal, constituindo a integridade, um dos pilares da referida estrutura, podemos colher ainda diversas práticas entabuladas no viés do controle. Deve ser referido ainda, neste aspecto, que “o desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível.” (Intosai, 2007)

Nesse sentido, conforme o Referencial Básico de Governança do TCU (2014, p. 57) o instrumento de governança para lidar com esse desafio é a gestão de riscos. Assim, tem-se que o risco inerente pode ser conceituado como aquele intrínseco à atividade que está sendo realizada. Se o risco inerente estiver em um nível não aceitável para a organização, controles internos devem ser implementados pelos gestores para mitigar esses riscos.

Registre-se que não se pode olvidar que a grande maioria dos órgãos públicos já possui uma unidade de controle interno, corregedoria, auditoria ou ouvidoria. Não obstante, a implantação de ferramentas de integridade/compliance, com vistas a uma atuação mais profícua, acarretará a alteração de estruturas já consolidadas, com a superação de paradigmas e convenções estabelecidos na máquina administrativa. Sintetizando, para a sociedade contemporânea o mero controle interno, basicamente fiscal e contábil, não é mais suficiente.

A própria CGU, em seu Programa de Fomento à Integridade Pública (PROFIP), instituído pela Portaria n.º 1.827/2017, estabeleceu plano de trabalho fulcrado em quatro eixos: (i) comprometimento da alta direção; (ii) criação de instância interna responsável pelo projeto e pela sua gestão; (iii) análise de riscos e implementação de controles e normas; (iv) monitoramento contínuo com foco em melhorias.

Pois nesse mesmo instrumento, a CGU houve por considerar como fatores de risco de integridade, itens como: abuso de posição ou poder em favor de interesses privados; nepotismo; conflito de interesses; pressão interna ou externa para influenciar agente público; utilização de recursos públicos para fins privados.

A respeito da gestão de riscos, Cunha (2020, p. 247) pontua que:

Para que o sistema de compliance e Integridade seja efetivo, no setor privado ou no setor público, deve ser baseado dentre os princípios fundantes, nos riscos específicos (*risk-based approach*) de cada

organização. Assim, uma efetiva avaliação dos riscos de compliance e integridade garante um diagnóstico que permite a priorização daqueles fatores ou processos internos que podem trazer a maior probabilidade de materialização dos riscos de mais alto grau de impacto negativo ao órgão ou entidade. Ademais, para o concreto gerenciamento de riscos, é fundamental que medidas de mitigação sejam estabelecidas por meio de implementação de controles internos de gestão.

Com a perspectiva de boa administração já referida, pode-se vislumbrar o liame indissolúvel a se firmar entre integridade governamental, controle interno, gestão de riscos e eficiência, uma vez que “a integridade é reconhecida como um instrumento para que a economia seja mais produtiva, o setor público mais eficiente e a sociedade mais inclusiva” (OCDE, 2012). A respeito do ciclo virtuoso que deve se instalar nesse contexto, Ferraz (2020, p.119) refere que:

[...] a inferência de que a exigência de legitimação dos Estados democráticos contemporâneos - de natureza material como mencionado alhures - passa obrigatoriamente forte, na concepção habermasiana, pela consideração dos cidadãos (sociedade) não apenas como destinatários das ações estatais, programas de governo e políticas públicas, mas como verdadeiros protagonistas da sua definição, gestão e monitoramento.

Nessa contextualização, sobre a importância do controle interno, Leal (2020, p. 57) assevera que

[...] daí por que sustentarmos que o controle interno deve atuar, para além da formatação e execução de políticas públicas, também na avaliação de resultados da gestão pública, principalmente no que tange à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial do interesse público, assim como na verificação da eficácia e eficiência da aplicação de recursos por entidades de direito privado, quando aqueles decorrem de convênios ou outras avenças com entes públicos, haja vista o contingente significativo de improbidades administrativas, crimes contra a Administração Pública e outras irregularidades que são cometidas neste campo.

Evidencia-se, assim, que a atividade administrativa, notadamente sob a feição do dever de entrega estatal - por assim dizer o fornecimento das prestações relativas aos direitos fundamentais - no cenário contemporâneo, converge com a adoção de sistemas de integridade/compliance públicos. Por outras palavras, vale dizer, as políticas de integridade/compliance, com sólida formatação e clarezas de objetivos, adotando as referidas precauções de gestão de risco, podem passar a ser consideradas como verdadeiro pressuposto da eficiência de toda a atividade administrativa, em seus mais variados setores e níveis.

Ademais, as medidas ou procedimentos de controle interno são estabelecidos por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela alta administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos e assegurar a razoável segurança no alcance de objetivos. O processo de controle interno é parte integrante da gestão de riscos, que, por sua vez, é parte do processo geral de governança da instituição (COSO, 2013 *apud* TCU, 2018a, p. 90).

Observe-se, nessa perspectiva que o controle interno também auxilia na qualidade da gestão pública. Nesse sentido, a correlação sustentada por Braga (2013, p. 138-139) ao analisar a lógica de riscos na atividade de auditoria governamental:

[...] As recomendações constantes nos relatórios de auditoria governamental são apresentadas também como beneficiárias dessa lógica de riscos, dado que passam a ter como foco a mitigação de riscos e não a sobreposição desordenada de controles, por vezes inócua. A abordagem proposta permite à auditoria governamental interagir no processo de gestão pública em um viés de agregação de valor que permita a esta uma atuação mais efetiva, detendo-se sobre o que realmente importa para a qualidade na gestão. Em tempos de críticas públicas à atuação dos órgãos de controle, é preciso enxergar a auditoria como um mecanismo de controle promotor da qualidade e não um entrave burocrático, para que os órgãos de controle tenham um lugar de destaque no cenário de demandas de uma administração pública mais eficaz, eficiente e efetiva. Em um país cartorial como o nosso, com grandes resquícios de patrimonialismo na gestão pública, a introdução de conceitos de risco nas atividades de auditoria governamental, em um momento de pujança dos órgãos de controle, possibilitará resultados no campo da efetividade e um melhor diálogo com o gestor. Contribuirá, ainda, com o fortalecimento do papel do controle como um promotor da qualidade na gestão, um desafio para os órgãos de controle nas próximas décadas.”

Nesta contextualização, não se pode olvidar, como já referido anteriormente, que a corrupção é um problema grave que afeta todos os aspectos da sociedade. Ela desvia dinheiro público, agrava as desigualdades, gera instabilidade política e diminui a confiança nas instituições. Além disso, a corrupção também perpetua a desigualdade e a pobreza, pois desvia recursos que poderiam ser usados para melhorar a vida da população. Ela impacta o bem-estar e a distribuição da renda, prejudicando as oportunidades de participação social, econômica e política. (OCDE, 2017).

Seguindo essa linha de raciocínio, todas as agências públicas devem realizar um esforço de autoconhecimento para diagnosticar suas vulnerabilidades e para

definir o que precisa ser feito para fortalecer sua integridade. Se a atuação de uma instituição é pautada pela improvisação e a desorganização, são grandes as chances de haver um comprometimento da sua integridade, pois suas vulnerabilidades e riscos não serão conhecidos e tampouco mitigados (CGU, 2015, p. 7)

Com efeito, as organizações públicas estão sujeitas a riscos de diversas origens, como a natureza das atividades, mudanças nas circunstâncias e nas demandas sociais, a própria dinâmica da Administração Pública, a necessidade de prestar contas e dar mais transparência à gestão, e o cumprimento de requisitos legais e regulatórios. Nesse sentido, para garantir o alcance de seus objetivos, as organizações públicas precisam gerenciar esses riscos, identificando-os, analisando-os e avaliando se devem ser modificados por algum tratamento. O monitoramento dos riscos tratados é essencial para verificar se as medidas adotadas estão cumprindo sua função. (TCU, 2018)

Nessa conjuntura, afigura-se como essencial para a Administração Pública, a gestão de riscos, pois contribui para a eficiência e a eficácia das organizações. Ela permite identificar, analisar e tratar os riscos que podem impedir o alcance dos objetivos, garantindo a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Nesse sentido, cresce de importância uma vez que (i) permite a tomada de decisões de forma racional, com base em informações e análises confiáveis; (ii) aumenta a capacidade da organização em lidar com eventos inesperados; (iii) estimula a transparência e a *accountability*; (iv) favorece o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos e (v) fortalece a imagem da instituição. (TCU, 2020).

Neste aspecto, seja considerando programas de integridade público ou corporativo, pode-se, extrair, como elemento comum a presença do gerenciamento de riscos, pois tal elemento é o que dará contornos práticos ao esforço do discurso ético-valorativo e para além do mero estabelecimento de pautas e diretrizes alinhadas a preceitos de integridade e de boa governança.

Nesse contexto, nas empresas públicas, observa-se no Decreto n.º 11.129, 8.945, de 27/12/2016, que regulamenta a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), em seu artigo 32, inciso II, que incumbe ao Conselho de Administração “implementar e supervisionar os sistemas de gestão de riscos e de controle interno estabelecidos para a prevenção e a mitigação dos principais riscos a que está exposta a empresa

estatal, inclusive os riscos relacionados à integridade das informações contábeis e financeiras e aqueles relacionados à ocorrência de corrupção e fraude”.

À sua vez, o Decreto n.º 9.203, de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, prevê, em seu artigo 2.º, inciso IV, considerar-se gestão de riscos o “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.”

Observe-se ainda que o Decreto n.º 9.203, dispõe em seu artigo 17, que a alta administração das organizações da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional”.

O mesmo dispositivo (artigo 17, do Decreto 9.203/2017) em seu inciso IV, refere ainda que configura princípio dessa atividade a “integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais”.

Nessa mesma linha evolutiva normativa, o Decreto n.º 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei n.º 12.846, de 01 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção – LAC), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, prevê em seu artigo 56, parágrafo único, ao estabelecer que “o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade”.

Colocadas as premissas normativas incidentes ao campo de análise, impõe-se questionar o como fazer? Como fazer a gestão de riscos de forma a garantir que os programas de integridade não venham a se exaurir em um documento estéril ou

no máximo uma carta de intenções? Nesse caso, seja na governança pública ou na corporativa, o programa de integridade terá a sua atuação potencializada mediante uma devida análise de riscos, isto é, o mapeamento das situações que possam configurar riscos/ameaças ao fim a que se propõe determinado órgão/instituição e o respectivo programa de integridade.

Outrossim, cumpre reafirmar que, a fim de alcançar seus objetivos, as agências públicas precisam lidar com riscos decorrentes da natureza de suas atividades, de mudanças nas circunstâncias e nas demandas sociais, da própria dinâmica da Administração Pública, da necessidade de transparência e prestação de contas, e do cumprimento de requisitos legais e regulatórios. Com isso, evidencia-se que a gestão de riscos é um processo essencial para as agências públicas, pois permite identificar, analisar, avaliar e tratar os riscos que podem impedir o alcance dos objetivos. Um processo efetivo de gestão de riscos visa reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos, aumentando a segurança quanto ao alcance dos objetivos. (TCU, 2018c)

Conforme a CGU (2022) afigura-se importante estimular a gestão de riscos de forma sistemática nas organizações, de forma a comunicar e engajar adequadamente os dirigentes e o corpo funcional, bem como otimizar a alocação de recursos a fim de alcançar os objetivos institucionais. Nesse sentido, destacam-se como benefícios positivos da gestão de riscos para as organizações do setor público: (i) consolidação de uma abordagem institucional sistemática de coleta, tratamento e uso integrados de dados e informações; (ii) amadurecimento da governança, uma vez que os decisores levarão em conta os riscos a que a organização está exposta no esforço de atingimento de seus objetivos, projetos e políticas públicas; (iii) aprimoramento de controles e processos (redução de desperdícios, ineficiências e exposição de ativos); (iv) sinalização à sociedade do fortalecimento do compromisso e zelo com a coisa pública, a partir de uma gestão preventiva que se antecipa, no possível, aos eventos incertos e (v) antecipação e tratamento preventivo de possíveis ameaças e problemas.

Nesse contexto, podem ser citados como exemplos de práticas consistentes, na seara pública de gestão de riscos, os seguintes experimentos: (i) Manual de Gestão de Integridade, Riscos, e Controles Internos da Gestão, publicado em janeiro de 2017, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP; (ii) Resolução n.º 4.557, de 23 de fevereiro de 2017, do Banco Central, que dispõe

sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e estrutura de gerenciamento de capital.

O Manual de Gestão de Riscos do TCU (2020, p. 21) prevê como etapas a serem seguidas na gestão de riscos: (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 e (viii) melhoria contínua.

Logo, as organizações públicas precisam gerenciar riscos, identificando-os, analisando-os e, em seguida, avaliando se devem ser modificados por algum tratamento, de modo a criar as condições para o alcance dos seus objetivos e, posteriormente, monitorando os riscos tratados para verificar se as medidas adotadas cumprem sua função. Ganha destaque, nessa estrutura, a etapa da identificação dos riscos, pois se trata do processo de busca, reconhecimento e descrição dos riscos, tendo por base o contexto estabelecido e apoiando-se na comunicação e consulta com as partes interessadas internas e externas (ABNT, 2009).

O objetivo é produzir uma lista abrangente de riscos, incluindo fontes e eventos de risco que possam ter algum impacto na consecução dos objetivos identificados na etapa de estabelecimento do contexto. Em muitos casos, a identificação de riscos em múltiplos níveis é útil e eficiente. (TCU, 2018)

Nesse sentido, minudencia o Referencial Básico para Gestão de Riscos do TCU (TCU, 2018) que:

Em etapa inicial ou preliminar, pode-se adotar uma abordagem de identificação de riscos *top-down*, que vai do geral para o específico. Primeiro, identificam-se riscos em um nível geral ou superior como ponto de partida para se estabelecer prioridades para, em segundo momento, identificarem-se e analisarem-se riscos em nível específico e/ou mais detalhado. Pode-se, por exemplo, primeiramente identificar riscos aos objetivos estratégicos e, posteriormente, riscos que afetam processos prioritários. A identificação de riscos pode basear-se em dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e especialistas, assim como em necessidades das partes interessadas. A documentação dessa etapa geralmente inclui: (a) o escopo do processo, projeto ou atividade coberto pela identificação; (b) os participantes do processo de identificação dos riscos; (c) a abordagem ou o método utilizado para identificação dos riscos e as fontes de informação consultadas; e (d) descrição de cada risco, pelo menos com a fonte de risco, as causas, o evento e as consequências.

A essa altura, calha consignar a utilização da conceituação de risco, conforme a Portaria n.º 57, de 4 de janeiro de 2019, da CGU, que compreende risco para a integridade como a “vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, podendo comprometer os objetivos da instituição”. Com essa concepção, podem ser considerados fatores de risco, conforme a Escola Nacional de Administração Pública (Fundamentos da Integridade Pública: Prevenindo a Corrupção, 2023) as seguintes situações: (i) abuso de posição ou poder em favor de interesses privados; (ii) nepotismo; (iii) conflito de interesses; (iv) pressão interna ou externa ilegal ou antiética para influenciar agente público; (v) solicitação ou recebimento de vantagem indevida; (vi) utilização de recursos públicos em favor de interesses privados.

Não obstante não se trata de uma relação exaustiva, evidencia-se a multiplicidade de possibilidades de riscos à integridade, panorama em que avulta de importância a necessidade de que a Administração Pública opere mediante uma gestão de riscos, via mecanismos de controle interno, corretamente implementada e aplicada de forma sistemática e estruturada. Ao assim agir, prevenindo, eliminando ou tratando dessas patologias corruptivas, a Administração Pública propulsionará benefícios e oportunidades que impactam diretamente os cidadãos e outras partes interessadas da organização pública ao viabilizar o adequado suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos públicos nos diversos processos de trabalho da Administração Pública.

Neste quadrante, portanto, pode-se constatar que a gestão de riscos para a integridade consiste em ferramenta que permite aos agentes públicos mapear os processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de fraudes e atos de corrupção. A partir disso, implementam-se mecanismos preventivos que minimizem as vulnerabilidades e evitem quebras de integridade. Referido processo consubstancia ainda ferramenta de gestão para melhorar a governança das organizações, setores, projetos ou processos no setor público. (CGU, 2022)

Além das boas práticas de integridade promovidas com protagonismo pela CGU e pelo TCU, mediante diversas publicações sobre o assunto, além do desenvolvimento dos próprios programas de integridade, outros exemplos de programas/medidas de integridade podem ser encontrados em: i) a criação e

utilização do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado no ano de 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para medir a eficiência das 644 Prefeituras paulistas. Com foco em infraestrutura e processos, avalia a eficiência das políticas públicas em sete setores da administração saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (Defesa Civil), meio ambiente e governança em tecnologia da informação; ii) o estabelecimento do programa de Programa de Integridade e Compliance do Estado do Paraná, ferramenta de gestão, que tem como base a ética e a integridade. No Paraná, estabeleceu-se uma política de Estado, firmada com a Lei Estadual nº 19.857, de 29 de maio de 2019, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 2.902, de 1 de Outubro de 2019, que tornou perene e obrigatória a implementação do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual, no âmbito da Administração Pública direta, fundacional, autárquica e serviços sociais autônomos do Estado do Paraná, sendo a Controladoria-Geral do Estado do Paraná (CGE/PR) a responsável pelas diretrizes de implementação nestes órgãos e entidades; iii) Programa de Compliance Público do Governo de Goiás. Instituído em 19 de fevereiro de 2019, o Programa de Compliance Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP), por meio do Decreto nº 9.406/2019. O PCP é definido como o conjunto de procedimentos e estruturas destinados a assegurar a conformidade dos atos de gestão com padrões morais e legais, bem como garantir o alcance dos resultados das políticas públicas e a satisfação dos cidadãos.

Por todo o exposto, podem ser destacados os benefícios decorrentes da adoção da gestão de riscos para a integridade, como, por exemplo, manter as questões de prevenção da corrupção, integridade e de e boa governança na agenda, possibilitar a identificação de riscos comuns em uma determinada área ou setor que exija ação ou reforma institucional mais ampla, além de propiciar o compartilhamento de conhecimentos de boas práticas na identificação de riscos para a integridade pública. Nesse contexto, prosseguirá doravante a abordagem terá como objeto a utilização de programas/medidas de integridade no espectro dos procedimentos licitatórios e de contratos administrativos.

### 4.3 Compliance em procedimentos licitatórios e contratos administrativos

Consoante destacado alhures, a Constituição Federal de 1988, em especial em seu artigo 37, *caput*, estabelece os princípios estruturantes da Administração Pública brasileira, os quais devem ser observados no desempenho de suas funções. Contudo, fatores como o avanço da corrupção e da complexidade nas relações político-econômicas da atualidade, somado à crise de regulação do Estado, exigem especial atenção da Administração Pública em relação a esses princípios, em especial no tocante à impessoalidade, moralidade e publicidade.

Sobre esse aspecto, Arana Munoz (2023, p. 24) assevera que:

Las medidas para combatir la corrupción en la contratación pública, como es bien sabido, se han desarrollado de manera significativa en los últimos años tras la constatación de ser este uno de los sectores más proclives a la proliferación de prácticas ilícitas. Los incumplimientos más graves de los deberes de objetividad e imparcialidad en la búsqueda Del interés general son merecedores de reproche penal y de su condena pueden derivarse consecuencias administrativas tales como impedir adjudicar un contrato público a quienes hayan sido condenados por determinados delitos. Ahora bien, con independencia de la perspectiva punitiva, necesaria, un marco integral de lucha contra la corrupción exige además poner el acento en la prevención. Por ello, las acciones a emprender desde la normativa contractual deben centrarse en un enfoque preventivo que vincule tanto a la Administración como al ámbito empresarial y que evite el desvío de fondos públicos hacia intereses privados espurios.

Nesse ambiente, os programas de integridade ou compliance se apresentam como ferramentas importantes para a prevenção e o combate à corrupção nas contratações públicas. No Brasil, esses programas ganharam projeção com o advento da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que prevê a responsabilização da pessoa jurídica por atos lesivos à Administração Pública, incluindo condutas no âmbito das licitações e contratos.

Nessa esteira, a nova Lei Geral de Licitações Públicas e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) consolidou a importância dos programas de integridade no âmbito das contratações públicas brasileiras. Observe-se, pontualmente, que a Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei n.º 14.133/2021, publicada em 1º de abril de 2021, em seu artigo 193, inciso II, refere que a revogação da Lei n.º 8.666/1993, ocorrerá em 30 de dezembro de 2023. Contudo, igualmente merece ser consignado que os artigos 89 a 108, da Lei n.º 8.666/93, – que tratavam dos crimes da Lei de Licitações e do Processo Judicial relativos aos

crimes daquela Lei, já se encontram revogados pela novel legislação de regência, notadamente o art. 193, inciso I.

Conforme refere Camara (2021) a alteração legislativa tem o objetivo de aumentar a qualidade, a eficiência e a transparência das compras públicas, eis que havia uma percepção de que a lei vigente até então estava obsoleta, não atendendo as necessidades que a velocidade e as formas das relações modernas exigem para o pleno atendimento do interesse público.

Ademais, pontua ainda o referido autor (2021) aspectos considerados falhos na Lei n.º 8666/93, a destacar: i) incapacidade de evitar corrupção; ii) promoção de compras públicas de produtos e serviços de baixa qualidade; iii) imprevisibilidade dos custos das obras, que se submetem a frequentes aditivos; iv) composição de um ambiente normativo que teve como consequência um elevado número de atrasos e paralisações de obras; v) junção de regras que acarretou elevado índice de litígio entre contratantes e contratados; e vi) adoção de formalismo exagerado que tornou o procedimento de licitação lento e custoso.

Os pontos inovadores constantes da Lei n.º 14.133/2021, que preveem a observância do compliance das contratações públicas, são os seguintes: (i) obrigatoriedade de implantação pelo licitante vencedor de programa de integridade nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133/2021); (ii) desenvolvimento de programa de integridade, conforme orientações do órgão de controle, como quarto critério de desempate entre duas ou mais propostas, conforme inciso IV do art. 60 da Lei nº 14.133/2021; (iii) implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade como fator a mitigar a dosimetria da sanção administrativa por infrações das licitações e contratos (art. 156, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021); e (iv) implantação de programa de integridade como condição para reabilitação do licitante ou contratado de penalidade de declaração ou documentação falsa ou que incorra em ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Anticorrupção Empresarial, de acordo com o parágrafo único do art. 163 da Lei nº 14.133/2021.

Outro importante aspecto repousa no parágrafo único, do artigo 11, da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), ao prescrever que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos

licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Tal dispositivo é o ponto de encontro da nova lei de licitações com os preceitos e princípios reitores da atividade administrativa do Estado Democrático de Direito, pois do referido dispositivo evidencia-se importância de elementos como governança, gestão de riscos e controles internos, promoção de ambiente íntegro e confiável, além da promoção da eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Nesse cenário, referem Haerberlin *et al* (2023, p. 459-460) que

Há alguns avanços evidentes no cotejo entre o citado dispositivo e aquele artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993, que elencava as finalidades. Repetem-se, nos dispositivos, três finalidades: proposta mais vantajosa, tratamento isonômico e desenvolvimento nacional sustentável. Elencam-se, nos incisos do caput da nova lei, cinco novas finalidades: justa competição, evitar contratações com sobrepreço, evitar contratações com superfaturamento, evitar contratações com preços manifestamente inexequíveis e incentivar a inovação.

Mas há uma finalidade que parece ter passado despercebida ainda pela incipiente doutrina sobre a NLL, talvez porque não esteja no caput, e sim no parágrafo único do referido dispositivo.<sup>38</sup> Essa finalidade, cons ruída sob a forma de uma responsabilidade de a alta administração dos órgãos e entidades públicas implementar processos e estruturas de governança nas contratações, avaliando, dirigindo e monitorando pro cessos licitatórios e contratos, deve ser compreendida como uma obrigação de realização de programas de compliance no setor público, ainda que essa obrigação não tenha sido tão explícita, na lei, como foi em relação às empresas privadas que contratam com o poder público.<sup>39</sup>

É possível, ainda, deduzir que a NLL — diferente do que ocorre com a antiga legislação licitatória e, mesmo, com a Lei Anticorrupção —, além de obrigar a realização desses programas de compliance, o faz determinando que sejam realizados em observância das três citadas dimensões do novo paradigma: integridade, conformidade e finalidade.

Rodriguez-Arana (2017, p. 37), confirmando a tendência global no sentido de incorporação de programas de integridade no espectro das contratações públicas, refere que no cenário europeu:

Las nuevas Directivas europeas sobre contratación pública del año 2014 también incorporan instrumentos normativos dirigidos a prevenir y enfrentar los delitos cometidos por las empresas a través de las llamadas medidas autocorrectoras, de autolimpieza o de «self-cleaning». La puesta em práctica de estas medidas supone un derecho para el operador económico de excepcionar la aplicación de una prohibición de contratar cuando pueda probar que ha adoptado mecanismos eficaces para corregir las

consecuencias de su inadecuado comportamiento e impedir de manera efectiva que éste se vuelva a repetir.

Outrossim, também impende considerar que o direito, a economia e a política estão cada vez mais interligados. Isso ocorre em um contexto de globalização e neoliberalismo, em que a velocidade das mudanças é cada vez maior. Nesse sentido, a utilização de programas de compliance/integridade funcionam como medidas com feição acautelatória e de probidade para o gestor público.

Oportuno destacar, exemplificativamente que, na Espanha conforme leciona Servet (2017, p. 160) ocorre a valoração da utilização de ferramentas de integridade/compliance na contratação com a Administração Pública:

De esta forma, los sistemas de compliance se convierten en una inversión que no solo mejora la reputación y rentabilidad de la empresa, sino que en ocasiones afianzarán el futuro de la misma. Pero debemos detenernos aquí para insistir en este efecto reputacional de la empresa, ya que si no han delinuido en las empresas, pero lo tienen por convencimiento de sus efectos benéficos, resultará que aquellas empresas que tengan duda con quién celebrar un contrato lo acabarán haciendo con aquellas otras que, como ella, participan de esta filosofía de incluir en su estructura interna de un programa de compliance. Por ello, a la hora de concertar las bases de contratación con el sector público se incorporará por la Administración pública a las bases del concurso tal exigencia de que las empresas que quieran concursar tengan un programa de cumplimiento normativo como un dato muy a tener en cuenta a la hora de valorar a la empresa concursante, lo que hará que de forma indirecta sea necesaria la implementación por el mejor posicionamiento en las opciones del concurso frente a otros competidores.

Em Portugal, prevê o Código dos Contratos Públicos Português, Decreto-Lei 111-B, de 31 de agosto de 2017, ainda que genericamente, a preocupação com a cultura de integridade nos procedimentos e na execução dos contratos. Observa-se, especialmente nos itens 2, 3 e 4 do artigo 1º-A da norma mencionada:

[...] 2 - As entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional.

3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.

4 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se conflito de interesses qualquer situação em que o dirigente ou o

trabalhador de uma entidade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da entidade adjudicante, que participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público ou que possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, econômico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento.

Contemporaneamente vige a concepção de que “uma das facetas mais importantes da governança é sua ênfase na prevenção e não na repressão de condutas desviantes” (Fortini; Sherman, 2017, p. 27-44), o que é percebido em diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, a começar pela obrigatoriedade de a alta administração se responsabilizar pela institucionalização da gestão de riscos e controles internos (art. 11 da Lei), definindo inicialmente as diretrizes a serem observadas, para depois, contínua e permanentemente, monitorar a sua execução por todas as instâncias administrativas, sempre no sentido de promover a integridade, com base nos valores da organização e nos padrões de comportamento estabelecidos, e de prevenir eventos negativos, inclusive riscos de fraude e corrupção, relacionados ao sistema de contratações públicas (Tribunal de Contas da União, 2018; Fortini; Amorim, 2021, p. 16-19).

Com esse cenário, importa sublinhar que as inovações da Nova Lei de Licitações devem ser analisadas sob uma ótica instrumental, considerando a finalidade das contratações públicas, bem como o modelo do Estado Democrático de Direito, que se encontra umbilicalmente relacionado com diretrizes e valores constitucionais. Outro apontamento de necessária menção advém da obra de Nohara (2023, p, 273) ao asseverar que:

[...] a inserção dos objetivos de desenvolvimento nacional sustentável e, explicitamente, de inovação no art. 11 da Lei nº 14.133/2020 fazem emergir uma faceta meta-contratual do certame, que aproveita do amplo poderio de consumo do Estado, abarcante de mais de dez por cento do PIB nacional, para indução ou inibição de comportamentos no mercado, sendo dado enfoque, portanto, à função regulatória exercida pela licitação.

Nesse mesmo contexto destacam Fortini e Amorim (2023, p. 138) que:

O controle não é concebido como simples “atividade que fecha o ciclo da atividade administrativa” (FERRAZ, 2019, p. 82), muitas vezes limitada a atividades repressivas, caracterizando-se “como sistema dinâmico que permeia toda a organização administrativa e que, por meio de estrutura, processos e pessoas, promove atividades preventivas, detectivas e repressivas necessárias para que os objetivos subjacentes às contratações

públicas sejam alcançados (AMORIM, 2022, p. 562). Determina-se, por isso, a subordinação do sistema de contratações públicas a “práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo”, inovando ao sujeitá-lo às denominadas linhas de defesa, que iniciam nos próprios dirigentes e servidores responsáveis pelas licitações e contratos, continuam nas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno que devem lhes dar suporte; e finalizam no órgão central de controle interno e no tribunal de contas competente [...]

Nohara (2022, p. 277) reforçando o aspecto ético inerente aos programas ou ferramentas de compliance/integridade, ao abordar a relação que se instaura entre o compliance e a indução social nas fronteiras entre a regulação e a autorregulação empresarial destaca que:

O compliance é uma dimensão de indagação que transcende a mera conformidade da atuação empresarial com as regras jurídicas do Estado de Direito, sendo perquirida a adequação da atuação empresarial, e não apenas de sua fala, com uma cultura de integridade, patamar associado à uma dimensão ética. Do ponto de vista pragmático, também o compliance aborda gestão de riscos, pois o patrimônio imaterial, as práticas, a imagem das organizações, de cujo valor depende da legitimidade alcançada socialmente, estão vinculados ao fato delas não serem envolvidas em escândalos e incidentes que maculem sua reputação.

A mesma autora ainda adverte que o compliance é instrumento capaz de abarcar múltiplos escopos, sendo possível falar-se, por exemplo, em compliance concorrencial, para prevenir e evitar, por exemplo, a formação de cartéis e práticas lesivas à concorrência, compliance antidiscriminatório, que contempla políticas implantadas na ambiência corporativa para prevenir, eliminar e mitigar formas de preconceito e discriminação nas relações entre os recursos humanos, os colaboradores, os fornecedores e até os consumidores, e compliance digital, que orienta a organização a garantir a conformidade de sua operação com as normas que regulam o ambiente digital, com base numa política de privacidade.

Nessa linha de entendimento, lecionam Sarai *et al* (2021, p. 187) que a partir detecção prévia de falhas e planejamento, podem ser evitados danos e gastos desnecessários, bem como retrabalho, que afrontam a eficiência administrativa e o próprio interesse público. Com isso, com essa detecção preventiva de riscos, conhecendo-se o processo licitatório como um todo, haveria menos espaço para práticas corruptivas, o que privilegiaria a integridade das contratações públicas.

O contexto contemporâneo revela que a implantação de programas de integridade nas contratações públicas traz benefícios tanto para a Administração

Pública quanto para as empresas. Para a Administração Pública, os programas de integridade contribuem para a prevenção de fraudes e irregularidades, o aumento da transparência e, obviamente, a melhoria da eficiência das contratações. Para as empresas, os programas de integridade contribuem para a redução de riscos, o aumento da confiança com a Administração Pública e a melhoria da imagem corporativa.

Nesse enquadramento, ao estimular e prever exigências de compliance houve o Estado por sinalizar ao mercado de fornecedores de produtos e serviços as vantagens da adoção de parâmetros de integridade o que inclui uma série de mecanismos e procedimentos internos, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, tendo em vista evitar desvios, fraudes e irregularidades e o cometimento de atos ilícitos contra a Administração. Ao inovar estimulando a adoção de programas de compliance/integridade pelas empresas que contratam com o Estado, como corolário irá esse mesmo Estado agregar eficiência tanto ao processo de contratações públicas, bem assim para o desiderato do Estado, isto é, o cumprimento das mais diversas prestações relacionadas aos direitos fundamentais.

Experiência digna de registro dentro dos limites desta abordagem é trazido pela ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, ao publicar no ano de 2019, o documento Integridade nas Compras Públicas, documento em que mencionados os riscos à integridade inerentes aos processos de compras públicas, notadamente, sob a regência da legislação de licitações e contratos administrativos. Neste sentido, cumpre destacar, conforme todo percurso executado até este ponto, que a integridade é indispensável à boa governança e benéfica à toda sociedade, De observar-se que a empresa que negocia seus bens e serviços com a Administração Pública, quando o faz de forma proba fica autorizada a participar de outros processos de compras públicas. Ao cidadão vislumbram-se aspectos positivos, pois se percebe a adequada utilização dos recursos públicos (2019, p. 7).

Além disso, a observância da integridade nos procedimentos de compras públicas permite destacar outros pontos positivos. Assim, a realização de compras públicas nesse contexto de integridade permite a realização de (i) políticas públicas efetivas, (ii) eficiência do gasto público e (iii) controle contra fraudes e corrupções.

Outra referência necessária nesse sentido é sobre o Portal de Compras do Governo Federal, lançado no ano de 2021, pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do Ministério da Economia (ME), com o objetivo de facilitar o acesso às informações e melhorar a experiência de navegação, o novo layout é dividido de acordo com os públicos-alvo – Fornecedor, Agente Público e Cidadão, bem como privilegiar a comunicação com o mercado e aumentar a competitividade nos processos de contratação.

Ainda na esfera do Portal de Compras do Governo Federal, cumpre também dar destaque à plataforma Contratos. Trata-se de solução desenvolvida pelo Ministério da Economia (ME), em parceria com a Advocacia Geral da União (AGU), Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que possibilita aos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, incluindo as empresas estatais, integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), realizar a gestão orçamentária e contratual, além de divulgar as informações de contratos e suas eventuais alterações no PNCP, em atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021). Tal ferramenta automatiza os processos de emissão de minutas de empenho e gestão de contratos, conectando servidores públicos responsáveis pela sua execução e fiscalização, tornando informações disponíveis a qualquer momento e melhorando as condições de gestão e relacionamento com fornecedores.

Nessa mesma esteira, deve ser referido o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP - o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). O PNCP disponibiliza informações e documentos, em inteiro teor, como planos anuais de contratação; editais de licitação e respectivos anexos; avisos e atos de contratação direta; atas de registro de preços e contratos e seus termos aditivos.

A adoção de ferramentas como as supracitadas contribuem para a eficiência da gestão contratual, e no caso, do próprio Estado brasileiro, bem assim agregam maior transparência das informações dos contratos celebrados por toda a Administração Pública, além de permitirem a padronização de rotinas e procedimentos; e integração com o PNCP para atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021). Pode se visualizar práticas de integridade nesses cenários, uma vez que presentes módulos de transparência ativa, alertas aos fiscais,

gestores e fornecedores (gestão de risco), além de segurança e conformidade normativa.

Ademais, ao se falar de integridade é importante interpretar as leis e as próprias normas constitucionais com um contexto amplo de constitucionalidade, ou seja, utilizando-se a hermenêutica constitucional sob a perspectiva do método sistemático, prevalecendo o conteúdo sobre a forma, os fins a que se destinam e o ideal de ser alcançado, analisando-se a Constituição de modo amplo e a concatenar os institutos para que seja possível vislumbrar esta Carta Magna com dispositivos correlacionados à temática.

Com essa conjuntura, observa-se a contemplação de amplos catálogos de direitos fundamentais. Nesse sentido, Carbonel *apud* Carneiro e Nepomuceno (2010, p. 154) leciona que *“lo que viene a suponer un marco muy renovado de relaciones entre El Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que regogen tales derechos”*.

Outrossim, conforme bem lecionam Gabardo e Castella (2015, p. 142):

Nesse contexto, ressalta-se a importância dos órgãos responsáveis pela regulação dos programas de compliance, de modo a possibilitar a orientação das condutas e comportamentos das empresas interessadas em se relacionar com a Administração Pública. Afinal, tais empresas terão que, cada vez mais, aplicar dentro de si uma “ética de caráter público”. Ou, no mínimo, terão que ter uma ética privada praticada “em público”. O que denota também uma nova forma de incidência do princípio da publicidade. Não basta ter um programa de integridade, é preciso “mostrar que tem” – e o quanto funciona (ou seja, volta-se à eficiência). Este é um sistema que ultrapassa de forma significativa a ideia liberal de gestão empresarial. A teoria geral da infração administrativa cada vez mais está influenciando a prática interna das empresas, misturando as espécies de ilícitos a partir de um regime constitucional único.

A efetividade constitucional permite uma redução da arbitrariedade do administrador público, outorgando às diretrizes internalizadas pelos ordenamentos que formam esse microssistema anticorrupção a finalidade de estabelecer um controle interno em conjunto com a boa governança, tendo como fundamento o programa de compliance anticorrupção a finalidade de estabelecer um controle interno em conjunto com a boa governança. Sob essa mesma ótica, impende destacar, conforme lecionam Carneiro e Lourenço (2020, p. 10) que

[...] o compliance pode ser considerado um importante instrumento para o avanço do movimento constitucionalista no país, na medida em que tem por

escopo a ampliação dos instrumentos de controle e a promoção de uma maior transparência da gestão de recursos públicos, incrementando a efetividade dos direitos fundamentais, com destaque para os sociais que exigem um maior dispêndio de recursos.

Caracterizando-se pois, os programas de compliance como conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e de aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, em um cenário em que a corrupção segue a ser descortinada em proporções epidêmicas, impõe-se como imprescindível - a bem do Estado Democrático de Direito -, o estabelecimento de uma cultura de integridade, quer para a Administração, quer para aqueles que com ela interajam.

Por derradeiro, imperioso igualmente consignar que a utilização de instrumentos de governança, tal como o compliance, somente surtem o efeito buscado a partir do elemento anímico humano. Por outras palavras, uma mudança de paradigma comportamental dessa magnitude, encontra-se direta e proporcionalmente vinculada à formação da identidade de integridade, seja mediante a orientação de condutas, sejam mediante a montagem de estruturas de compliance a serem criadas a par dos já existentes sistemas de controle interno, tudo isto visando a um desempenho que faça jus à eficiência que contemporaneamente se espera do Estado brasileiro.

Conforme Carneiro e Nepomuceno (2020, p. 36) é indiscutível que o mundo vive um novo momento constitucional, ao menos, um momento de transição entre o constitucionalismo contemporâneo e o neoconstitucionalismo ou entre o moderno e o pós-moderno. Nesse contexto, destacam que diversos países, como Itália, Alemanha, Portugal e Espanha, em suas Constituições marcaram um momento de ruptura com o autoritarismo, passando a compromissos com a paz e com o desenvolvimento e respeito aos direitos fundamentais, em uma visão mais global, dos direitos humanos.

Nesse mesmo contexto, asseveram ainda Carneiro e Nepomuceno (2020, p. 36) que a exigência de uma nova postura da Administração Pública sob a influência de uma releitura constitucional, vem a afastar o discurso da simples observância da

legalidade de do positivismo jurídico, isto por que um efetivo programa de integridade vai muito além da mera observância de normas jurídicas.

Com essa conjuntura, observa-se a contemplação de amplos catálogos de direitos fundamentais. Nesse sentido, Carbonel *apud* Carneiro e Nepomuceno (2010, p. 154) leciona que *“lo que viene a suponer um marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que regogen tales derechos”*.

Ademais, conforme bem lecionam Gabardo e Castella (2015, p. 142):

Nesse contexto, ressalta-se a importância dos órgãos responsáveis pela regulação dos programas de compliance, de modo a possibilitar a orientação das condutas e comportamentos das empresas interessadas em se relacionar com a Administração Pública. Afinal, tais empresas terão que, cada vez mais, aplicar dentro de si uma “ética de caráter público”. Ou, no mínimo, terão que ter uma ética privada praticada “em público”. O que denota também uma nova forma de incidência do princípio da publicidade. Não basta ter um programa de integridade, é preciso “mostrar que tem” – e o quanto funciona (ou seja, volta-se à eficiência). Este é um sistema que ultrapassa de forma significativa a ideia liberal de gestão empresarial. A teoria geral da infração administrativa cada vez mais está influenciando a prática interna das empresas, misturando as espécies de ilícitos a partir de um regime constitucional único.

Nessa contextualização, operando o Estado Democrático de Direito, sob os princípios reitores da atividade administrativa, conforme insculpidos no art. 37, da Constituição Federal, marcadamente em busca de uma eficiência não meramente financeira/econômica, com o estabelecimento e a evolução da governança pública, da gestão de riscos e dos mecanismos de integridade, fazem com que seja possível reconhecer o avanço do Estado Brasileiro em sinergias necessárias no sentido de propiciarem a maximização da eficiência da Administração Pública. Nesse sentido, a utilização de programas/medidas de compliance mostra-se como importante vetor da eficiência da Administração Pública tanto no iter do procedimento licitatório, seja na etapa da formalização e fiscalização da execução do contrato administrativo, a fim de que ocorra um avanço qualitativo na concretização de políticas públicas e serviços públicos enquanto instrumentos de concretização de direitos fundamentais.

Além disso, no contexto constitucional com fundamento no art. 37, da Constituição Federal, pedra fundamental de toda a atuação do Estado Democrático de Direito, além dos princípios reitores da forma de agir desse mesmo Estado, passam a integridade e a boa governança, como decorrência da interpretação da

Constituição no momento em que a mesma se encontra no sentido de transparência, a integrar o referido rol de princípios fundantes e reitores do agir administrativo.

Nessa contextualização, operando o Estado Democrático de Direito, sob os princípios reitores da atividade administrativa, conforme insculpidos no art. 37, da Constituição Federal, marcadamente em busca de uma eficiência não meramente financeira/econômica, com o estabelecimento e a evolução da governança pública, da gestão de riscos e dos mecanismos de integridade, fazem com que seja possível reconhecer o avanço do Estado Brasileiro em sinergias necessárias no sentido de propiciarem a maximização da eficiência da Administração Pública, com o que se espera, igualmente, um avanço qualitativo na concretização de políticas públicas e serviços públicos enquanto instrumentos de concretização de direitos fundamentais sociais.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação procurou-se o aprofundamento do tema proposto, buscando-se identificar as possibilidades de maximização do princípio da eficiência da Administração Pública mediante a utilização de programas de compliance. Resulta da investigação levada a efeito na presente abordagem a constatação de que se encontra em curso um processo de difusão de sistemas de integridade pela Administração Pública.

O objetivo geral proposto foi compreender, partindo-se da premissa de que a administração gerencial impôs à burocracia estatal uma mudança de comportamento a fim de poder suportar as demandas do Estado contemporâneo, com um contexto de sociedade de risco, multiplicidades de demandas relativas aos direitos fundamentais, como a utilização de programas/medidas de integridade, em especial o compliance, poderiam servir de elemento propulsor da eficiência da Administração Pública do Estado Brasileiro. Nessa mesma linha de abordagem, tratar de analisar de que forma programas/medidas de integridade, podem combater o não atendimento dos fins a que se propõe o Estado Democrático de Direito com o fito de combater essa decorrente insuficiência da Administração Pública.

Em uma primeira incursão, após a apresentação de classificações relativas aos princípios constitucionais da Administração Pública brasileira, analisou-se o princípio da eficiência da Administração Pública, tendo como marco o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Nesse cenário, deve ser reconhecido o aumento de evidência do processo de constitucionalização da Administração Pública e, nesse iter, como consequência da elevação constitucional do princípio da eficiência da Administração Pública, constatou-se ter sobrevivido ao Estado a obrigação de revisar sua conformação, seus institutos, visando a entregar efetivamente à sociedade, aqueles valores e objetivos desejados e insertos nos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988. Conclusivamente, neste tópico, pode-se constatar que a eficiência: (i) está associada ao direito fundamental à boa Administração Pública, além de, em um Estado Democrático de Direito a eficiência do Estado estar diretamente relacionada à proteção aos direitos fundamentais; (ii) a eficiência do Estado constitui-se em um direito republicano, isto é, o cidadão tem direito a um governo eficiente; (iii) o princípio constitucional da eficiência deve permanentemente passar sob processo

contínuo de interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar rupturas ou fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental; (iv) a eficiência do Estado deve funcionar como um vetor geral (ético-valorativo) do sistema constitucional, isto é, o princípio da eficiência submete-se aos demais princípios estruturantes do Estado Social e Democrático de Direito, de forma a promover o bem-estar da população, garantindo a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais.

Em um segundo momento, a investigação teve como ponto central a análise do instituto do compliance, com a verificação das origens, conceitos e princípios. A seguir, a abordagem estabeleceu a análise dos institutos da governança corporativa, da qual se constatou decorrer a governança pública, bem assim destacando analisar as primeiras hipóteses de normativa de compliance na legislação brasileira. Nesta etapa da abordagem constatou-se possível afirmar que (i) programas de compliance, na esfera pública, são instrumentos de governança tendentes a garantir que as políticas públicas sejam elaboradas e executadas com maior eficiência; (ii) para que determinado sistema de compliance ou programa de integridade seja efetivo, no setor privado ou no setor público, deve ser baseado dentre os princípios fundantes, nos riscos específicos (*risk-based approach*), isto é, baseado em gestão de riscos; (iii) o estado de conformidade para a regulação não pode ser visualizada em perspectiva única e sem conexão com o setor a ser regulado, pois a *perspectiva jurídica será definida a depender do objeto da regulação* e, com isso, a integridade deve ser compreendida sob três diversas perspectivas, as quais não se deixam de relacionar, mas configuram-se como subsistemas jurídicos distintos de integridade, a saber: compliance privado; compliance público-privado e compliance público; (iv) conceitualmente, compliance público pode ser compreendido como programa normativo de integridade ou conformidade, elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública, abrangendo um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, com o fito de promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, com vistas à maximização do bem-estar social e na realização de direitos fundamentais e na preservação da dignidade da pessoa humana.

No terceiro capítulo, propôs a presente abordagem apurar quais as possíveis contribuições do instituto do compliance, com origem nos lindes do direito privado, para a maximização da eficiência da Administração Pública Brasileira. Nesse

cenário, podem-se visualizar cenários e possibilidades de utilização de programas de integridade pela Administração Pública, resultando-se evidente a orientação da Administração Pública para a obtenção de resultados, mediante a adoção de indicadores de desempenho e avaliação dos serviços públicos, não apenas sob aspecto financeiro, mas também sobre os enfoques da eficiência e da efetividade. Nessa contextualização, podem-se identificar no cenário nacional as primeiras tentativas de implantação de programas de integridade pública em interação com sistemas de controle interno. Em um movimento protagonizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), com um arcabouço normativo tendo como marco referencial no Decreto 9.203/97 (governança pública), pode-se avançar no sentido de compreender que a atuação dos sistemas de controle interno deve, para além da formatação e execução de políticas públicas, mas igualmente na avaliação de resultados da gestão pública, notadamente, no que atine à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial do interesse público, tendo em vista o significativo repertório de improbidades administrativas, crimes contra a Administração Pública e outras irregularidades que são cometidas neste campo. Desvendou-se, na sequência da abordagem que, o salto qualitativo a fim de dar concretude aos programas de integridade reside na denominada gestão de riscos, vale dizer, o mapeamento das situações que possam configurar riscos/ameaças ao fim a que se propõe determinado órgão/instituição e o respectivo programa de integridade. O prosseguimento da investigação adentrou na correlação que se pode estabelecer entre programas ou medidas de compliance em procedimentos licitatórios e contratos administrativos. Para tanto, foram destacadas as inovações trazidas pela Lei n.º 14.133/2021, que preveem a observância do compliance das contratações públicas nas seguintes situações: (i) obrigatoriedade de implantação pelo licitante vencedor de programa de integridade nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133/2021); (ii) desenvolvimento de programa de integridade, conforme orientações do órgão de controle, como quarto critério de desempate entre duas ou mais propostas, conforme inciso IV do art. 60 da Lei nº 14.133/2021; (iii) implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade como fator a mitigar a dosimetria da sanção administrativa por infrações das licitações e contratos (art. 156, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021); e (iv) implantação de programa de integridade como condição para reabilitação do licitante ou contratado de penalidade de declaração ou documentação falsa ou que

incorra em ato lesivo previsto no art. 5º da Lei Anticorrupção Empresarial, de acordo com o parágrafo único do art. 163 da Lei nº 14.133/2021.

O entendimento de compliance como conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e de aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos contra a Administração Pública, em um cenário em que a corrupção segue a ser descortinada em proporções epidêmicas, faz tornar-se imprescindível - a bem do Estado Democrático de Direito -, a busca pelo estabelecimento de uma cultura de integridade, seja pela Administração Pública, seja pela sociedade.

Noutro viés, reconheceu-se que uma mudança de paradigma comportamental dessa magnitude, encontra-se direta e proporcionalmente vinculada à formação da identidade de integridade, seja mediante a orientação de condutas, seja mediante a montagem de estruturas de compliance a serem criadas a par dos já existentes sistemas de controle interno, tudo isto visando a um desempenho que faça jus à eficiência que contemporaneamente se alvitra do Estado Democrático de Direito.

As hipóteses da presente dissertação foram confirmadas. Nesse sentido, a pesquisa efetuada concluiu que: (i) sim, a instituição e a utilização de programas de integridade, notadamente do compliance, devidamente estruturados, podem servir de elemento maximizador para a concretização do princípio constitucional da eficiência pela Administração Pública do Estado brasileiro, pois se observa a difusão do modelo de integridade para toda a Administração Pública, o que se constata em diversas práticas capitaneadas pelos organismos de Controladorias; (ii) sim, a adoção e instituição de programas de integridade pública, quando devidamente estruturados e com utilização da gestão de riscos, podem servir como instrumento de combate à ineficiência do Estado em decorrência da inobservância do dever de boa gestão, eis que visam suprimir espaços e oportunidades para o cometimento de práticas corruptivas que desvirtuam ou tornam insuficientes a execução de políticas públicas e a prestação de serviços públicos.

Analisando-se o contexto do Estado Democrático de Direito, compromissado com a dignidade da pessoa humana e garantidor de um extenso rol de direitos fundamentais, sobretudo, sociais, em que a Administração Pública é responsável pela gestão de recursos públicos e pela prestação de serviços à população, torna inafastável a necessidade da implantação, avaliação e monitoramento de estruturas

concretas e funcionais de integridade, de forma a aumentar a transparência, promover a ética, combater a corrupção, aperfeiçoar processos de governança pública, com o objetivo de maximizar a eficiência da gestão pública.

Em derradeira síntese conclusiva, a necessidade de novas formas de atuação, tanto por parte do Estado quanto dos cidadãos, perpassa por uma transformação cultural e de um sistema efetivo baseado na integridade pública, ética, transparência e eficiência. Portanto, a implantação de programas de integridade é essencial para promover uma governança pública mais eficiente e contribuir para a consolidação do Estado Democrático de Direito, por meio da prevenção de práticas corruptivas, da promoção permanente da transparência, da melhoria da gestão pública, seja pelas políticas públicas, seja pela via da prestação de serviços públicos, tendo como foco a proteção à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais sociais.

## 6 REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira De Normas Técnicas. ISSO 19600 – **Sistema de gestão de compliance**. Rio de Janeiro: ABNT, 2014, nota brasileira do item 3.17.

ALCANTARA, Christian Mendez. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2009, n. 1, p. 24-49.

ALEGRETTI, Umberto. **Amministrazione pubblica e costituzione**. Padova: Cedam, 1996.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo Esquemático**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y Administracion** – Tres Estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1995. Disponível em <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5132/5186>. Acesso em: 25 set. 2023.

ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia com principio jurídico de la actuacion de al administraci3n p3blica. **Revista Documentaci3n Administrativa**. Madrid, n. 218-219, 1989.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Compliance P3blico e Compliance Privado: semelhanças e diferenças. In: NOHARA, Irene Patr3cia e PEREIRA, Flavio Le3o Bastos (Coords.). **Governança, Compliance e Cidadania**. 2. Ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

ALVES, Francisco de Assis. **Fundaç3es, organizaç3es sociais, ag3ncias executivas**. São Paulo: LTR, 2000.

ARAG3O, Cecilia Vescovi de. Burocracia, efici3ncia e modelso de gest3o p3blica: um ensaio. **Revista do Serviço P3blico**. Ano 48, n. 3, 1997.

ARANHA, M3rcio L3rio. *Compliance* governança e regulaç3o. In: CUEVA, Ricardo Vilas B3as; FRAZ3O, Ana (Coord.). **Compliance Perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Editora F3rum, 2018, p. 437-452.

ARANHA, M3rcio L3rio. **Manual de Direito Regulat3rio (Fundamentos do Direito Regulat3rio)**. 2. ed. Coleford, UK: Laccademia Publishing, 2014.

ARA3JO, Edmir de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad. 1998.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira. **Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2019.

BANDEIRA PEREIRA, A.; MARTINEZ PEREZ FILHO, A.; BONOTTO BARBOZA, R. A. . O compliance e a nova gestão pública como uma tentativa de prevenção e combate à corrupção. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 24, n. 3, p. 137-154, 2021.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo, Saraiva, 1999.

BASSO, Ricardo Bertelle. Os programas de compliance enquanto mecanismos essenciais à efetivação da integridade pública: uma abordagem à luz da nova gestão pública (new public management). In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). **Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, 2015.

BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BRAGA, Marcus. Lógica de riscos nas atividades de auditoria governamental: um promotor da qualidade na gestão pública. **Revista TCE-PE**, Recife, v. 20, n. 20, p. 130-142, 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Diário Oficial da União. **Portaria n.º 57**, de 4 de janeiro de 2019. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58029864). Acesso em: 09 jul 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria n. 1.827, de 23 de agosto de 2017**. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41672/18/portaria-1827-cgu.pdf>. Acesso em 11 ago. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria n. 1.827, de 23 de agosto de 2017.** Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41672/18/portaria-1827-cgu.pdf>. Acesso em :11 ago. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual para a implementação da Integridade Pública – Orientações para o Setor Público.** Disponível em [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 09 nov 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual para a implementação da Integridade Pública – Orientações para o Setor Público.** Disponível em [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 09 nov 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, Diário Oficial da União, 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm), acesso em 06/10/2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, Diário Oficial da União, 2017. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5687&ano=2006&ato=e56kXVE50MRpWTc3f#:~:text=PROMULGA%20A%20CONVEN%C3%87%C3%83O%20DAS%20NA%C3%87%C3%95ES,9%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202003.> Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. **Guia Da Política De Governança Pública Presidência Da República.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 04 abr 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em 11 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n.º14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...] Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm). Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.** Altera as Leis n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm). Acesso em: 11 ago 2023.

BRASIL. Presidência da República/Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta n.º 1**, de 10 de maio de 2016. Disponível em [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em: 09 jul 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma, **REsp. nº 1.601.555/SP**, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 14.2.2017. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&processo=1261943+SP+&refinar=S.DISP.&&b=INFJ&p=true&t=&l=20&i=121>. Acesso em 15 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública.** Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A4C80AD015A4D5CA9965C37>. Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico>. Acesso em 30 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Referencial básico de gestão de riscos. Brasília:** TCU, 2018 a. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_basico\\_gestao\\_riscos](https://portal.tcu.gov.br/data/files/21/96/61/6E/05A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_basico_gestao_riscos). Acesso em: 11 ago 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU /** Tribunal de Contas da União. Edição 3. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.

CABALLERÍA, Marcos Vaquer. El critério de la eficiencia em el derecho administrativo, **Revista de Administración Pública**, n. 186, Madrid, 2011.

CAMARA, Rafael Rodrigues Pessoa de Melo. Aspectos Gerais da Nova Lei de Licitação e Contratação Pública. In: W. Rocha, F. S. Vanin & P. H. P. Figueiredo (coords.). **A nova lei de licitações**. São Paulo: Almedina, 2021

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

CARBONEL, Miguel; GARCIA JARAMILLO, Leonardo. **El Canon constitucional. Madri**: Trota, 2020, p. 154. Apud CARNEIRO, Claudio. NEPOMUCENO, Augusto. A transparência e o sistema de gestão de compliance na administração pública in Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública. DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes, Belo Horizonte: Forum, 2021.

CARNEIRO, Claudio; LOURENÇO, Daniel Braga. **Transparência Pública e os Programas de Integridade no Brasil**. In: CARNEIRO, Claudio; MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César (org.). *Transparência Pública : o estado da arte*. Rio de Janeiro: University Institute Editora, 2020. p. 10.

CARNEIRO, Claudio; NEPOMUCENO, Augusto. A transparência e o sistema de gestão de compliance na Administração Pública. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). **Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. Governança e compliance como vetores de condução de uma Nova Administração Pública. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.) **Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 77-92.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Nº 410 de 23/08/2021**. Dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073>. Acesso em: 25 set. 2021

COELHO, C. C. B. P. Compliance na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, v. 3, n. 01, p. 75–95, 2017. DOI: 10.29293/rdfg.v3i01.103. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871>. Acesso em: 01 mar. 2023.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2018.

COLOMBIA. **Ley 87, de 29 de novembro de 1993**. Disponível em <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>. Acesso em 11 ago 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 353, p.14-26, 1965.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, n.42, p. 829-874, 2008

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança. Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

CUEVA, Ricardo Vilas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance Perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção à corrupção. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). **Aspectos controvertidos do compliance na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DEMATTE, Flávio Rezende; GONÇALVES, Márcio Denis Pessanha. Estruturação de sistemas de integridade na Administração Pública direta federal: uma necessidade contemporânea. In ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016.

DONNINI, Thiago Lopes Ferraz. Compliance e o terceiro setor: a Conformidade das parcerias sociais. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (Coordenadores). **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomsom Reuters, 2019.

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Cidade Argentina, 1997.

DRUMOND, Alexandre Matos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública

brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 48, n. 1, pp. 3-25, 2014.

DURO CARRION, Susana. Valores Y Principios Constitucionales Como Límites a La Actuación De Los Poderes Del Estado Y La Función Pública. **Revista De Derecho Político**, v. 111, 2021, pp. 225-54.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Curso Controle 5D**. Disponível em: [https://cdn.evg.gov.br/cursos/931\\_EVG/videos/modulo01\\_video01.mp4](https://cdn.evg.gov.br/cursos/931_EVG/videos/modulo01_video01.mp4). Acesso em 02 ago.2023.

FERRAJOLI, Luigi. I Conferência Internacional sobre Garantismo e Gestão Pública — Separação dos poderes: funções de governo e funções de garantia. **Jornal Estado de Direito**, Porto Alegre, v. 4, n. 23, 2009.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. A transparência como ferramenta de legitimação do agir estatal por meio do impulsionamento da eficiência e da integridade governamentais. In ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre de (Coord.). **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Forum, 2020.

FORTINI, Cristiana Maria; SHERMAN, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do *bis in idem*. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 91-112, 2018.

FORTINI, Cristiana Maria; SHERMAN, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público**, ano 19, n. 102. Belo Horizonte: Forum, 2017.

FORTINI, Cristiana; AMORIM, Ricardo Amorim de. Novo olhar para as contratações públicas: precedentes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021. In MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Ricardo Amorim de (orgs.) **Nova Lei de licitações e contratos [recurso eletrônico] : Lei nº 14.133/2021 : debates, perspectivas e desafios**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.

FRAZÃO, Ana. Programas de compliance e critérios de responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos administrativos. In: ROSSETTI, Maristela Abla; PITTA, Andre Grunspun (Coord.). **Governança corporativa: avanços e retrocessos**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

GABARDO, Emerson **Princípio Constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Barueri, SP, Manole, 2003.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

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**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GOIÁS. **Programa de Compliance Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP)**. Disponível em <https://www.controladoria.go.gov.br/projetos-e-programs/programa-de-compliance-p%C3%ABlico-do-governo-de-goi%C3%A1s.html>. Acesso em: 01 out 2023.

GÓIS, Veruska. A Lei de *Compliance* e sua Configuração Enquanto Política Pública Regulatória para o Setor Privado Brasileiro. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**. v. 12, n. 2, Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2014.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública**. Belo Horizonte, Fórum, 2005.

HAEBERLIN, Martín; PASQUALINI, Alexandre; CRUSIUS, Tarsila Rorato. **Compliance 2030: as três dimensões de um novo paradigma do compliance e o seu desenho teórico, normativo e operacional para o setor público**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 13, n. 2. p. 443-465, 2023

IBGC. Instituto Brasileiro De Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. Ed. São Paulo: IBGC, 2015.

IBGC. Instituto Brasileiro De Governança Corporativa. **Compliance à luz da governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOVTUNIN, Lara Cristina de Olival; LIMA, Karla Kelle de; BEZERRA Maria Marciária Martins; SANTOS JÚNIOR Ronaldo Rosa dos. Programas de compliance no setor público: instrumento de combate à corrupção e incentivo à transparência. **Revista São Luís Orione**, Araguaína, v. 2, n. 14, p. 108-120, 2019.

LEAL, Rogério Gesta Leal. **Controle de Integridade e Administração Pública: sinergias necessárias**. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/72940/45367>. Acesso em 08 maio 2022.

LEAL, Rogério Gesta. **Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des) caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMBERGER, Têmis. KOSSMANN, Edson Luís. Princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente. RDA – **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, 2016.

MAHD HASAN HARFOUSH, JAMAL. **O Princípio da eficiência e sua relação com a qualidade na Administração Pública**. Gestão Pública (pp. 7-8). (*Edição do Kindle*).

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do processo**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MARRARA, Thiago. Quem precisa de programas de integridade (compliance)? In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 275-295.

MARTIN, Antonio Fortes. La Nueva Fisonomia Del Derecho Administrativo En Materia De Contratacion Publica. **Revista Digital De Derecho Administrativo**, v. 25, n. 11, 2021. Disponível em <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6901/9469>. Acesso em: 05 jun. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**. Viçosa, v.2, n.1, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MATOS DRUMOND, Alexandre; RAMOS SILVEIRA, Suely de Fátima; SILVA, Edson Arlindo. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 48, n.1, p. 3-25, 2014.

MAXIMIANO, Amaru; NOHARA, Irene. **Gestão Pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: GEN/Atlas, 2017.

- MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 21-22
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MESQUITA, Camila Bindilatti Carli de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**. Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, 2019.
- MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Alamedina, 2019.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo Econômico**. Ed 10, 2007.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo e princípio da eficiência. As leis de processo administrativo – Lei Federal 9.784/1999 e Lei Paulista 10.177/1998**. Carlos Ari Sunfeld e Guillermo Andrés Muñoz (coord.). São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). **Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei 13.019/14**. Belo Horizonte: Forum, 2018.
- MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- NASCIMENTO, Juliana Oliveira. Panorama internacional e brasileira da governança, riscos, controle internos e compliance no setor público. In PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.) **Compliance, gestão de**

**riscos e combate à corrupção:** integridade para o desenvolvimentos. 2. Ed. Belo Horizonte: Forum. 2020.

NIETO MARTIN, Adan. **Da ética pública ao public compliance:** sobre a prevenção da corrupção nas administrações públicas. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de risco: transformações no direito administrativo. 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, 20202.

NOHARA, Irene Patrícia. Inovação na nova Lei de Licitação: diretriz e potencial e de modernização pelo Estado. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 31, n. 12, p.271-283, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de risco: transformações no direito administrativo. 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, 2020

NOHARA, Irene Patrícia; MAXIMILIANO, Antonio Cesar Amaru. **Gestão Pública:** abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2017, p. 73.

OCDE. **Integridade Pública:** uma estratégia contra a corrupção. Disponível em [https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/recomendacao\\_conselho\\_ocde\\_integridade\\_publica.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/recomendacao_conselho_ocde_integridade_publica.pdf) e [e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-pública.pdf/view](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/recomendacao_conselho_ocde_integridade_publica.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

OLIVA, Milena Donato. SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do compliance no direito brasileiro. In CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade.** 3. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **A Agenda 2030.** 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 01 ago 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 01 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública.** Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 01 jul 2023.

OTERO, Paulo. **Conceito e fundamento da hierarquia administrativa.** Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

OXFORD. **Dictionary of law.** 3.ed. Londres: Peter Collin, 2000.

PARANÁ. **Programa Estadual de Integridade e Compliance**. Disponível em <https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Programa-Estadual-de-Integridade-e-Compliance>. Acesso em 01 out. 2023.

PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública**. Leme, SP: JH Mizuno, 2019.

PERU. **Lei n.º 28716**. Disponível em [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/477577/Ley\\_N\\_28716.pdf?v=1579639311](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/477577/Ley_N_28716.pdf?v=1579639311). Acesso em 10 ago 2023.

PETRELLUZI, Marco Vinicio. **Lei Anticorrupção**: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014.

POMINI, Anderson. Compliance sobre a perspectiva do governo: uma visão sobre a estrutura da Controladoria-Geral do Município de São Paulo e sua atuação no trabalho preventivo de combate à corrupção. In: CUEVA, Ricardo Vilas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance Perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 111-B/2017**, de 31 de agosto. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/111-b-2017-108086621>. Acesso em 14 ago 2023.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

RITT, Caroline Fockink; LEAL, Rogério Gesta. A necessidade de adoção de códigos de integridade corporativa–compliance–pelas entidades da Administração Pública indireta de direito privado. **Revista da AGU**, v. 17, n. 2, 2018.

ROCHA, Manoel Ilson. Administração Pública, princípio da eficiência e administração gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, p. 58 – 75, 2019.

RODRIGUES, Cristina Barbosa. Aspectos promissores do compliance no terceiro setor. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (Coordenadores). **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomsom Reuters, 2019.

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. Compliance y self-cleaning em la contratación pública (especial referencia al derecho comunitário europeo). **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 36-57, jan./abr. 2017

RODRIGUEZ-ARANA, Jaime. Sobre el compliance en la contratación pública. **Revista Científica do CPJM**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 06, 2023.

SAAD-DINIZ, Eduardo. Brasil vs. Golias: os 30 anos da responsabilidade penal da pessoa jurídica e as novas tendências em Compliance. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 988, p. 25- 53, fev. 2018.

SARAI, Leandro; CABRAL, Flávio Garcia; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. **O controle das contratações públicas e a nova lei de licitações: o que há de novo?**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 3. p. 182-204, 2021.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e relações Privadas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. **Direito penal econômico: parte geral**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SERVET, Vicente Magro. La contratación de empresas con el sector público y la recomendación de la existência de programas de compliance. **Revista CEFLEGAL**, n. 204, p. 149-162, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Acesso à Justiça e cidadania**. In: Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SOUSA, António Francisco de. Por uma burocracia de Estado de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**. Ano IX, 2012; pp. 59-78.

SUARÉZ, Juan José Rastrollo. Contratación pública y programas de cumplimiento empresarial en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, núm. 26, pp. 197-226, 2021. Disponível em <https://www.redalyc.org/journal/5038/503868858007/html/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: Processo de Execução e cumprimento de sentença, processo cautelar e tutela de urgência**. São Paulo: Leud Ed., 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 09 jul 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**. Disponível em [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero). Acesso em: 01 out. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e Compliance na Administração Direta: ampliando as fronteiras do controle

democrático. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, ano 19, n. 75, p. 161-177, 2019.

VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

VILELA, Danilo Vieira. Governança e compliance na nova disciplina das agências reguladoras. In: NOHARA, Irene Patrícia e PEREIRA, Flavio Leão Bastos, (Coords.). **Governança, Compliance e cidadania**. 2. Ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

VILLAS BÔAS CUEVA, Ricardo; FRAZÃO, Ana. **Compliance: Perspectivas e desafios dos programas de conformidade** (p. 4). (*Edição do Kindle*).

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, n.8, p. 27 - 75, 1974.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial – Um espectro da repressão e da prevenção da corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord). **Compliance no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.