



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DE RECIFE

VIVIANE OLIVEIRA DE LUCENA

COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: possibilidade de implementação
pela Administração Pública Direta nos contratos administrativos

RECIFE
2023

VIVIANE OLIVEIRA DE LUCENA

COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: possibilidade de implementação pela Administração Pública direta nos contratos administrativos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

Área de concentração: Direito administrativo; Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Manoel de Oliveira Erhardt

RECIFE

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Lucena, Viviane Oliveira de .

Compliance na Administração Pública: possibilidade de implementação pela
Administração Pública Direta nos contratos administrativos / Viviane Oliveira
de Lucena. - Recife, 2023.
52f.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Direito administrativo. 2. Compliance. 3. Gestão de risco. 4. Contratações
Públicas. 5. Contratações públicas. I. Erhardt, Manoel de Oliveira. (Orientação).
II. Título.

340 CDD (22.ed.)

VIVIANE OLIVEIRA DE LUCENA

COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: possibilidade de implementação
pela Administração Pública Direta nos contratos administrativos

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de
Bacharelado em Direito pela
Universidade Federal de Pernambuco.

Aprovado em: 11 de abril de 2023.

Banca Examinadora

Prof.^o Dr.^o. Manoel de Oliveira Erhardt (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^aDr.^a. Larissa Medeiros Santos (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr.^o. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

*À minha Maricotinha, minha fonte de coragem
e perseverança que hoje descansa pertinho de
Deus.*

*À minha pequena Manu, meu motivo para
nunca desistir dos meus sonhos.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por sempre me incentivarem a buscar o melhor através dos estudos e por estarem ao meu lado nos momentos mais difíceis.

Às minhas irmãs por acreditarem em mim e por me darem suporte incondicional para que pudesse concluir o curso de direito.

Ao meu noivo, Guilherme, por me fazer acreditar que tudo é possível e que eu posso ser o que quiser.

Aos meus amigos que fiz durante a graduação e sei que sempre os levarei comigo.

Ao meu professor e orientador, Manoel Erhardt, pelos ensinamentos em direito administrativo e pelo auxílio na elaboração deste trabalho.

Planejamento não é uma modalidade de intervenção estatal, mas apenas qualifica a intervenção do Estado, para que seja racionalizada.

Eros Roberto Grau

RESUMO

O presente trabalho busca analisar os mecanismos do *compliance* e a possibilidade de implementação de programas de integridade na Administração Pública direta, com ênfase nos procedimentos de contratação. Para tanto, aborda-se o panorama histórico da gênese dos sistemas de integridade, expondo seus principais pilares de estruturação, quais sejam: o suporte de alta direção, avaliação de riscos, código de conduta e políticas de *compliance*, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncias, investigações internas, diligência adequada, auditoria e monitoramento. Em seguida, por meio de uma análise comparada de características do *compliance* e das atuais disposições normativas sobre o tema, pretende-se demonstrar a possibilidade de uma transição de mecanismos utilizados por programas de integridade na esfera privada para a pública, considerando como cenário as contratações realizadas pelo poder público.

Palavras-chave: compliance; due diligence; administração pública; contratações públicas;

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the mechanisms of compliance and the possibility of implementing integrity programs in direct Public Administration, with emphasis on contracting procedures. To this end, the historical overview of the genesis of integrity systems is approached, exposing their main structuring pillars, namely: top management support, risk assessment, code of conduct and compliance policies, internal controls, training and communication, reporting channels, internal investigations, due diligence, auditing and monitoring. Then, through a comparative analysis of compliance characteristics and current regulatory provisions on the subject, it is intended to demonstrate the possibility of a transition from mechanisms used by integrity programs in the private sphere to the public sphere, considering hiring as a scenario carried out by public authorities.

Keywords: compliance; due diligence; public administration; Public procurement

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART	Artigo
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
IBCG	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	International Federation of Accountants
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPC	Índice de Preços do Consumidor
LAC	Lei Anticorrupção
LEC	Legal Ethic Compliance
SEC	Securities and Exchange Commission
SOx	Sarbanes-Oxley

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 COMPLIANCE: CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	13
2.1 BREVE NOTAS HISTÓRICAS SOBRE A CORRUPÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE <i>COMPLIANCE</i>	13
2.2 CONCEITO	16
2.2.1 PILARES DO PROGRAMA DE COMPLIANCE	18
2.2.2 COMPLIANCE E GOVERNANÇA	22
2.2.3 COMPLIANCE E GESTÃO DE RISCO	24
3 O COMPLIANCE NO CONTEXTO JURÍDICO: UMA TRANSIÇÃO DA ESFERA ECONÔMICA PARA ESFERA DO SETOR PÚBLICO.....	26
3.1 COMPLIANCE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	30
3.1.1 LEI ANTICORRUPÇÃO – LEI N. 12.846/13	30
3.1.2 ESTATUTO DAS ESTATAIS – LEI N. 13.303/16	31
3.1.3 NOVA LEI DE LICITAÇÕES – LEI N. 14.133/20	32
4 COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
4.1 COMPLIANCE E A EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	35
4.2 O COMPLIANCE ENQUANTO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	36
5 O SISTEMA DE COMPLIANCE E SUAS FERRAMENTAS APLICADAS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	39
5.1 <i>DUE DILIGENCE</i> , COMPLIANCE E NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	39
5.2 COMPLIANCE, AUDITORIA E CONTROLADORIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. GESTÃO DE RISCO, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	41
5.3 MONITORAMENTO DA INTEGRIDADE DURANTE A CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS	45
6 CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

Nascido na década de 70, nos Estados Unidos, o *compliance* surgiu após inúmeras crises políticas e financeiras que atingiram a credibilidade do mercado norte-americano, levando o poder legislativo a editar a *Foreign Corrupt Practices Act*, lei pioneira no combate a corrupção. O propósito era que as corporações que atuassem no mercado financeiro implementassem programas de integridade com o intuito de consolidar valores morais e éticos internamente, além de estabelecer mecanismos de controle objetivando prevenir, detectar e reprimir atos corruptos.

Com forte influência da lei norte-americana, em 2013, foi publicada no Brasil a Lei nº12.846 – Lei Anticorrupção ou Lei da empresa Limpa – que dispôs sobre a responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas que viessem a praticar qualquer ato lesivo contra a administração pública nacional ou estrangeira. E seguindo a tendência, o texto do diploma normativo trouxe como principal mecanismo de combate à corrupção, a implementação de programas de integridade por empresas que tenham interesse de contratar com a administração pública. Diante disso, outras leis federais e estaduais passaram a considerar a instauração de uma cultura de integridade como fator benéfico nas contratações, abordando também tal tema.

No entanto, para que as práticas de *compliance* sejam efetivas, sobretudo nas relações público e privadas, deve existir uma via de mão dupla, devendo, portanto, a administração pública implementar e estruturar mecanismos, procedimentos e práticas próprias que venham a assegurar a conformidade de sua atuação. Tendo em vista isto, o presente trabalho busca analisar os principais pilares do *compliance*, sua aplicação no direito brasileiro e a possibilidade de agrega-los à administração pública direta, principalmente, nos processos de contratação.

Posto isto, o estudo desse tema se revela imprescindível para compreender as nuances de uma transição de um instituto nascido do setor privado para a esfera pública, levando em consideração que suas ferramentas são compatíveis com as atribuições da administração e auxiliam na concretização de princípios constitucionalmente estabelecidos. Contudo, é evidente que se deve observar as estruturas de controle já existentes na administração pública e, através da ótica do *compliance*, demonstrar que a sua função pode ser potencializada.

Para tanto, no primeiro capítulo, será realizada uma breve análise histórica sobre os fatores que levaram ao surgimento do *compliance*, bem como será observada a sua definição, seus pilares e outros conceitos intimamente ligados aos seus valores. Assim, se buscará estabelecer parâmetros conceituais que nortearam o presente trabalho e guiarão para conclusão a respeito da possibilidade de uma aplicação do *compliance* pela Administração Pública nos processos de contratação.

Em seguida, serão feitas rápidas considerações a respeito da presença dos programas de integridade no ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando a existência de um arcabouço legal que venha a fundamentar sua aplicação na administração pública direta. Para tanto, três diplomas legais foram observados, quais sejam: a Lei anticorrupção, o Estatuto das Estatais e a Nova Lei de Licitações.

Partindo disso, adentra-se num terceiro momento, a efetiva análise dos efeitos dos programas de *compliance* na administração pública, abordado através de uma perspectiva do princípio da legalidade e como ferramenta de mitigação de práticas corruptas. Dessa forma, restará demonstrado quais os benefícios de um programa de conformidade no setor público, bem como a existência de uma harmonia entre seus instrumentos e os princípios que se buscam ver concretizados pela administração.

Por fim, será analisado os principais instrumentos do *compliance* e sua aplicabilidade nas contratações públicas, objetivando demonstrar que a implementação de um programa de integridade corresponderá a uma redução dos riscos da atividade estatal. Isso por que o administrador, atuando em conformidade, terá ferramentas suficientes para gerir os riscos e evitar falhas durante as contratações.

2 COMPLIANCE: CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

2.1 BREVE NOTAS HISTÓRICAS SOBRE A CORRUPÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE COMPLIANCE

Entre os anos de 1925 a 1929, os Estados Unidos tiveram como grande elemento impulsionador de sua economia a reconstrução da Europa em seu pós-guerra, uma vez que se tornou o principal fornecedor de produtos para o velho continente. O ar de prosperidade econômico ocupava diversos setores produtivos, acarretando o consequente aumento do número de indústrias e do faturamento norte-americano. Todavia, apesar do otimismo e confiança que se alastrava pelo país, se deu início a um movimento especulativo na Bolsa de Nova York, levando o mercado a ser tomado por uma política monetária expansionista e, sobretudo, inconsequente.

Assim, nesse contexto, a bolsa passou a ter um crescimento em saltos e não de forma gradual. Não havia, portanto, uma correlação entre o crescimento das ações e o aumento do lucro. A economia norte-americana corria em um ritmo frenético sobre a sensação de ganhos fáceis, principalmente no tocante a área de investimentos. Porém, a euforia no mercado mobiliário não poderia perdurar para sempre, levando os Estados Unidos a enfrentarem, em 1929, uma brusca desaceleração econômica em face do *crash* da bolsa, levando o país a uma profunda e dura depressão.

A crise gerada pela quebra da bolsa de valores, denominada posteriormente de a “Grande depressão” foi condicionada, essencialmente, pela inércia do governo americano e de instituições bancárias que, diante do *boom* no mercado de ações, quedaram-se inertes em face da situação, deixando de lado a possibilidade de uma regulamentação mais forte do mercado para conter a bolha. Com efeito, o resultado foi uma drástica redução do consumo e um aperto na política monetária, através do aumento das taxas de juros, com o intuito de reduzir os impactos do colapso econômico.

Em decorrência dos acontecimentos da década de 20, surgiu a necessidade de criação de um órgão com o escopo de supervisionar os valores mobiliários e monitorar as empresas de capital aberto, a fim de evitar o prolongamento da crise e de novos períodos de recessão resultantes de problemas no sistema financeiro. Nesse contexto, foi criada a *Securities and Exchange Commision* com o objetivo de

reconquistar a confiança de novos investimentos durante o período de crise, através de um sistema regulamentador que viesse a oferecer uma maior proteção aos investidores contra práticas fraudulentas dentro do mercado de capitais.

Todavia, a regulamentação da *Securities and Exchange Commision* não foi capaz de impedir os efeitos nefastos decorrentes de novos escândalos políticos de corrupção sobre mercado americano que sucederam na década de 70. O caso *Watergate* foi emblemático, sendo marcado pela revelação de espionagem no partido Democrata, coordenada por integrantes do gabinete do até então presidente, Richard Nixon, republicano. Contudo, tal episódio desencadeou uma série de investigações que expôs doações ilícitas de empresas norte-americanas para subsidiar campanhas políticas no país, como também transferências financeiras destinadas ao pagamento de propina à funcionários públicos estrangeiros para obtenção de vantagens.

Ato contínuo, se pode citar o caso da *Lockheed Aircraft Corporation*, companhia aeroespacial dos Estados Unidos, que foi um dos alvos de uma das investigações nascidas do caso *Watergate*, na qual ficou comprovado o repasse de vultuosas quantias em fundos secretos para suborno de altos funcionários do governo japonês, a fim de fomentar a venda aviões norte-americanos no Japão. Outrossim, outras empresas foram expostas, revelando a fragilidade do sistema econômico do país, como também de sua própria administração pública. Não havia segurança nas negociações e, tampouco, na estrutura do governo e na sua capacidade de gerência.

Diante disso, o mercado estadunidense perdia cada vez mais sua credibilidade, levando as instituições bancárias, integrantes do G-10, a reagirem a nova oscilação do mercado através da criação do *Basel Committee on Banking Supervision*. Nessa circunstância, o Comitê passou a emitir recomendações a respeito do branqueamento de capitais e a estabelecer diretrizes de atuação para banco integrantes, objetivando aperfeiçoar os sistemas de segurança e fiscalização das atividades financeiras.

Mais tarde, em 1977, entendendo ser o combate a corrupção um fator benéfico para o país e para as demais nações, o Congresso Americano, como forma de inibir novos escândalos políticos e financeiros associados às práticas corruptas, editou a *Foreign Corrupt Practics Act*, lei americana anticorrupção que trazia matérias relacionadas a registros contábeis, condenações e multas pela prática de corrupção. Nessa perspectiva, havia uma tentativa de instaurar um novo cenário econômico nos Estados Unidos, mais estável, eficiente e, acima de tudo, livre de concorrência desleal.

A nova lei americana anticorrupção foi um marco inicial de um movimento de combate a práticas ilícitas, influenciando diversas legislações ao redor do mundo, inclusive na criação da Lei brasileira nº 12.846/13, chamada de Lei Anticorrupção. Isto posto, insta destacar que a edição de novas leis com base na FCPA, ultrapassaram a mera imposição de punições por práticas corruptas, propondo e orientando que as empresas passassem a implementar programas de conformidade, com o intuito de garantir uma segurança mais plena e evitando desvios a longo prazo.

A respeito disso, a lei anticorrupção americana, segundo Ana Paula Candeloro¹, explica que:

As sanções pela violação das disposições contábeis e de manutenção de registros do FCPA são as mesmas que se aplicam à maioria das outras infrações das leis de valores mobiliários. Essas penalidades incluem multas, mas não sanções penais. **É permitido que as organizações utilizem a manutenção de um programa de conformidade corporativa como fator atenuante a possíveis multas.** (grifo nosso)

Se dá início ao que se pode notar a um estímulo a implementação de programas de conformidade, uma vez que não só viria a garantir uma maior solidez e segurança nas relações econômicas, como também passaria a ter um papel de minorar possíveis punições a empresas que porventura tivessem desvios de conduta. Nesse aspecto, o plano de ação do governo americano para evitar novos danos à saúde do mercado passa a priorizar a prevenção de práticas ilícitas em detrimento de um sistema meramente repressivo, reduzido a penalização das práticas de corrupção.

Seguindo essa tendência, na mesma época da edição da FCPA, a SEC lançou um programa de *disclosure*, fomentando a transparência de dados e anunciando a concessão de anistia a empresas que revelassem seu envolvimento em esquemas de pagamentos indevidos a funcionários públicos e estrangeiros, desde que se comprometessem a adotar procedimentos internos de controle anticorrupção². Com isso, um novo momento se iniciava, havia um incentivo ao que foi denominado

¹ CANDELORO, Ana Paula P. **Compliance 360°**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012, p.245.

² VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

posteriormente de “Era *Compliance*”, marcada pela ênfase ao estabelecimento de controles internos efetivos e pelo surgimento do conceito administrativo de “*Good Corporate Citizenship*” ou cidadania corporativa.³

Contudo, não obstante a imposição de novos regulamentos e incentivos as boas práticas corporativas, os norte-americanos, no início do século XXI, lidaram com uma nova série de escândalos financeiros, envolvendo mais uma vez grandes empresas e o poder público. A Eron, gigante no setor de produção de energia na época, ocultou dívidas vultosas, alterando seus dados contábeis e inflando sua receita para encobrir débitos bilionários. No mesmo período, novas investigações constatarem que diversas empresas haviam se envolvido em esquemas de fraude de ações, despesas falsificadas, bônus não autorizados e pagamento de propina a servidores públicos do país e do exterior para obtenção de privilégios.

Em decorrência disso, como mais uma forma de reforçar a necessidade de prevenção de fraudes financeiras, o governo norte-americano editou a Lei *Sarbanes-Oxley*, objetivando a proteção dos *stakeholders* contra fraudes contábeis e outros crimes ligados ao mercado. Através de 69 artigos, tal lei visava aperfeiçoar as políticas de governança corporativa e tornar mais transparente a prestação de contas, forçando as empresas a promoverem uma reestruturação pautada em processos de controle e segurança. Apesar de possuir caráter predominantemente voltado para área contábil, a lei federal americana impactou de forma positiva os demais setores da economia, que passaram a notar as vantagens de implementação de programas de ética e princípios morais extraídos da legislação vigente como forma de gestão e avaliação de riscos⁴.

2.2 CONCEITO

O termo *compliance*, derivado do verbo “*to comply*”, em sua tradução mais simples, denota a ideia de conformidade ou de agir de acordo com algo. Todavia,

³ Segundo Barbara W. Altman e Deborah Vidaver-Cohen, o termo cidadania corporativa vai se relacionar com a ideia de que a empresa deve levar em consideração todo o contexto fático e social ao qual está inserida, considerando com cautela os seus impactos sobre a comunidade local. Sobre esse assunto, Klaus Schwab ainda vai ampliar o conceito, alargando a ideia de que as condutas das corporações não vão ter apenas consequências na esfera civil, mas também na pública. Por isso, os governos também seriam parte interessada na forma como as empresas estão atuando.

⁴ FREITAS, Andréa Barbosa Saint Pastous de; OLIVEIRA, Felipe Cardoso Moreira de. **Compliance anticorrupção**: da gênese à tendência internacionalização do direito penal econômico. PUC-RS, 2021.

quando se adentra na seara da governança, o termo toma uma maior amplitude que, segundo o Guia para Programas de *Compliance* do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, vai abarcar “*um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividades praticadas por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores*”.⁵

Na acepção de Ana Paula Candeloro⁶, o *compliance* se trata de um “ente” que levita sobre determinada instituição, permeando todos os seus departamentos e atuando como uma espécie de guardião do mais importante e valioso ativo da empresa: sua reputação e imagem. É, portanto, além de um sistema de conformidade, uma proteção dentro do mercado financeiro e uma garantia de um fluxo de caixa futuro positivo. Assim, é certo que se torna inevitável afirmar que qualquer negócio possui riscos, mas a instauração de um sistema de *compliance*, focado no controle interno, dá ao investidor a sensação de confiança e longevidade da atividade empresarial.

O controle ao qual é mencionado dentro da noção de *compliance* não engessa a empresa. Pelo contrário, oferece novos meios de articulação para se proteger de si mesma e de alguma visão que eventualmente seja especulativa. Há, pois, uma mitigação dos riscos que nasce de dentro para fora. Nesse contexto, o conjunto de ferramentas fornecidos por um programa de *compliance* vai garantir um meio no qual as pessoas, funcionários ou administradores, possam ter conhecimento das normas externas e internas para que se portem de maneira ética e mantenham uma conduta íntegra, sem se desvirtuar-se do principal objetivo da empresa: gerar lucro.

Todavia, é relevante frisar que a instauração dos fundamentos do *compliance* dentro de uma organização independe da sua área de atuação, priorizando a promoção de mecanismos de monitoramento e controle capazes fortalecer sua longevidade. Assim, surge a necessidade de reforçar medidas de prevenção, detecção e, sobretudo, correção e aperfeiçoamento das fragilidades. Mais do que impedir desvios, o *compliance* se demonstra como um fator intrinsecamente ligado à

⁵ CADE. (2016). Guia para Programas de Compliance. Disponível em: < http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf > Acesso em: 06 mar.2022.

⁶ CANDELORO, Ana Paula P. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

reputação da instituição, estando, portanto, intimamente ligado a como as pessoas a percebem, exteriorizando a sua confiabilidade.

Desse modo, a organização e o monitoramento das atividades empresariais vão se dedicar não apenas a efetivação de normas, mas também de questões relacionadas à ética, à sustentabilidade, à cultura corporativa e à própria imagem da empresa dentro da sociedade. Por certo, é evidente que empresas que possuem um programa de *compliance* consolidado acabam por minorar a possibilidade de prejuízo, se tornando em um primeiro momento a melhor opção para celebração de negócios.

2.2.1 PILARES DO PROGRAMA DE COMPLIANCE

A implementação de um programa de *compliance* apenas pode se dar através de uma série de medidas de organização, coordenada e complexa, uma vez que se trata de mecanismos de controle que mobilizam todos os setores da instituição. É um amplo sistema que inclui processos, documentos, ações, sistemas eletrônicos, comunicação, pessoas e ideias, necessitando, assim, de componentes bem estruturados para manter o seu objetivo principal, a integridade de empresa.

Estes componentes podem ser denominados de pilares e, segundo a *Legal Ethic Compliance*,⁷ são nove: Suporte de alta direção, avaliação de riscos, código de conduta e políticas de *compliance*, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncias, investigações internas, diligência adequada, auditoria e monitoramento. Nessa toada, cumpre destacar que a estruturação de todos os pilares de forma efetiva é imprescindível para o bom funcionamento do programa de integridade, bem como para garantir ao administrador uma boa governança.

O primeiro dos pilares, o **suporte de alta direção**, pressupõe o aval explícito e apoio do mais alto nível da administração para que o programa de *compliance* consiga se estabelecer em seu nível máximo. Para isso, se torna necessário que a instituição invista na capacitação de profissionais para gerir o programa, com autoridade e recursos suficientes, assegurando autonomia de gestão para garantir a prevenção, detecção e punição de condutas antiéticas. Ademais, a alta administração sempre que necessário realizar ajustes para adaptar o programa a realidade da atividade que exerce, implementando o que um sistema “*tailor made*” ou feito sob medida.

⁷ FARIA, Felipe; SERPA, Alexandre; SIBILIE, Daniel. Os pilares do programa de compliance: uma breve discussão. **Legal Ethic Compliance**, 2016.

Nesse sentido, estabelece o parágrafo único do art. 56 do Decreto nº 11.129/2022, responsável por regulamentar a Lei nº 12.846/2013:

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.⁸ (grifo nosso)

Seguindo a sequência dos principais pilares do programa de integridade, a **avaliação dos riscos** emerge como indispensável à vida da instituição, uma vez que entender quais são os gargalos presentes em sua atuação e as possíveis falhas são indiscutivelmente ações benéficas para o seu bom desenvolvimento. Nesse contexto, se destaca a ideia de *due diligence*, na qual propõe que empresas devem adotar um processo de avaliação prévia à contratação de terceiros. Em tais casos, a administração se protege de parceiros comerciais que venham a possuir histórico de práticas antiéticas ou que, de uma forma ou outra, podem vir manchar a reputação da empresa.

Posto isto, é de suma importância frisar que, apesar dos programas de integridade possuírem como berço a esfera privada, a aplicação dos instrumentos do *compliance*, como o *due diligence*, tem se mostrado adaptáveis aos diversos ramos do direito, inclusive do direito público. Nessa perspectiva, indispensável mencionar o guia de orientações para gestão da integridade em Empresas Estatais Federais editado pela Controladoria Geral da União, dispondo que:

Nesse contexto, as empresas estatais devem adotar verificações prévias (*due diligence*) à contratação e medidas visando a supervisão de terceiros contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco à integridade. Essas medidas devem possibilitar, à estatal, reunir informações sobre a empresa que pretende ser contratada, bem como sobre seus representantes, incluindo sócios e administradores, de modo a certificar-se de que não há situações impeditivas à contratação, bem como a determinar o grau de risco do contrato, como veremos adiante, para realizar a supervisão adequada.

As medidas também devem incluir a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais, bem como a verificação das cláusulas contidas nos editais, a fim de evitar direcionamento, conluio,

⁸ BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2022.

fracionamento do objeto ou jogo de planilhas, dentre outros tipos de irregularidades.⁹

Com uma eficiente avaliação dos riscos, há a criação de um espaço propício para o administrador estabelecer de forma objetiva regras de conduta e políticas de integridade voltadas para inibir os riscos potenciais à sua administração, numa perspectiva interna. Trata-se, pois, de uma formalização daquilo que é esperado pela administração em relação a diversos assuntos relacionados à suas práticas cotidianas, funcionando como uma espécie de bússola que guiará todos para o caminho de boas práticas éticas e legais – “*compliant*”. Assim, a elaboração de um **código de conduta** e as **políticas de compliance** aplicadas internamente devem refletir os objetivos e valores da empresa, bem como devem estar em conformidade com a legislação do local em que se pretende estruturar, respeitando os limites legais, e os valores éticos e morais socialmente aceitos.

Nesse sentido, a LEC esclarece o propósito da criação de diretrizes sólidas de conduta e sobre o programa de *compliance*:

[...] servirá para evidenciar o compromisso da empresa com o Programa de Compliance, pois qualquer discussão sobre a efetividade de um Programa de Compliance passa pela avaliação de existência, do nível de formalização, da qualidade e do alcance das políticas e procedimentos relacionados ao programa.¹⁰

Por conseguinte, o código de conduta irá servir como símbolo de concretização do programa de integridade, em razão de que se trata de um dos primeiros passos para capacitação e instrução a respeito das condutas que são esperadas e os princípios que norteiam a administração. Por esse motivo, é de bom alvitre que o referido código possua linguagem acessível e concisa, devendo ser amplamente divulgado a todos de forma indistinta, não importando o cargo ou o posto que ocupe.

Todavia, para além da criação de um documento formal e escrito, o *compliance* exige também o estabelecimento de **controles internos** os quais estabelecem direcionamentos de revisão e aprovação de atividades para que estas se adequem as leis, regulamentos e políticas. Dessa forma, tais controles devem ser construídos para toda e qualquer empresa que realize negócios com potencial risco financeiro, podendo

⁹ **CGU**. Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais. Brasília, 2015; p.61-66.

¹⁰ FARIA, Felipe; SERPA, Alexandre; SIBILIE, Daniel. Os pilares do programa de compliance: uma breve discussão. **Legal Ethic Compliance**, 2016; p.7.

se dar, por exemplo, através de um registro rigoroso contábil que reflita com total precisão os negócios de fato firmados ou por meio de um procedimento de aprovação para contratações, novas despesas e tratamento de dados. Assim, essas formas de gerência funcionam como uma espécie de mecanismo capaz de minimizar riscos operacionais que venham a pôr em cheque a integridade da empresa.

Contudo, para que tudo isso ocorra da forma que se é planejada, é crucial uma boa comunicação entre os diversos níveis administrativos. Por esse motivo, que o conhecimento a respeito das formas de controle e das diretrizes da empresa é indispensável para que exista uma harmonia entre os empregados e as ferramentas de *compliance* utilizadas. Assim, além da mera consciência a respeito da existência de um programa de integridade, é importante que os indivíduos envolvidos possam internalizar os princípios e valores norteadores daquela atividade, bem como compreender o seu papel fundamental na manutenção dessa estrutura.

Além disso, a instauração do sistema de integridade se ainda torna mais robusta quando, aliado ao controle interno, se estabelece um canal de denúncias e disponibiliza-se meios de investigação eficazes. Para tanto, cabe a administração definir quais as sanções e ações corretivas que serão mais apropriadas, bem como de que maneira se dará o procedimento de responsabilização daqueles que violarem regramentos internos. A respeito disso, em análise comparativa, tal situação não é estranha à Administração Pública que de forma similar, através do processo administrativo disciplinar, apura a responsabilidade de seus servidores por infrações praticadas no exercício de suas atribuições, impondo-lhes as sanções necessárias.

Por fim, cumpre destacar que o sucesso ou não do programa de *compliance* depende intrinsecamente da efetivação dos objetivos dos pilares ora discutidos. Os instrumentos do programa de integridade devem ser considerados em conjunto, respeitando todos em grau de igualde. Por essa razão, se faz necessário que exista um processo de avaliação contínuo, denominado **monitoramento**, como também que a realização de auditorias regulares que tenham por finalidade a verificação do cumprimento do plano de integridade em todos os seus aspectos, desde o respeito as diretrizes do código de conduta à prestação de contas (*accountability*).

2.2.2 COMPLIANCE E GOVERNANÇA

A expressão “governança” passou a ser utilizada de forma recorrente em discursos acadêmicos a respeito de como o setor público e outras instituições realizam seu auto gerenciamento e como isto afeta as suas relações com a sociedade¹¹. A ênfase em tal tema reflete o avanço de um sistema de controle decisório no qual o administrador busca, através de pressupostos objetivos, a melhor forma de efetivar suas metas. Nessa perspectiva, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa¹² vai definir a governança como um sistema no qual as empresas ou instituições são dirigidas, estimuladas e monitoradas, compreendo as relações que delas se derivam, seja entre sócios, órgãos de fiscalização e *stakeholders*. Trata-se, pois, de como o poder é exercido dentro da esfera dos recursos sociais e econômicos.

Contudo, antes de adentrar especificamente no contexto que revela a relação de *compliance* e governança, se faz necessária uma breve diferenciação entre este último termo e a expressão governabilidade. Bem, governar pode ser definido, segundo Marco Aurélio Nogueira¹³, como “*deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas*”. Nesse sentido, governo é um substantivo, enquanto a governabilidade é uma atribuição de uma qualidade a possibilidade de exercício desse poder de governar.

Assim, a governabilidade vai dizer respeito, segundo Maria Helena de Castro¹⁴, às “*condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses*”. De outro lado, a governança possui um aspecto mais amplo, englobando inclusive a própria definição de governabilidade, mas referindo-se, todavia, como forma e processo capaz de produzir resultados eficazes dentro da gestão. Trata-se, pois, do *modus operandi* das políticas governamentais, incluindo conteúdos ligados ao formato político-institucional do

¹¹ PETERS, B. G. O que é Governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, maio/ago, 2013; p. 28-33.

¹² Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. IBCG, São Paulo, 2015; p.15.

¹³ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Senac, 2001; p.99.

¹⁴ SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia**: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, , 1997; p. 342.

processo decisório, definições a respeito do direcionamento de seus programas e o alcance geral que estes podem atingir. Nessa mesma linha, a Comissão de Valores Mobiliários brasileira entende a governança como:

[...] conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.¹⁵

Ante o exposto, é possível afirmar que a governança quando associada à administração pública irá envolver o processo de dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos, no qual há a identificação de metas e os meios para atingi-los¹⁶. Nesse caso, a administração pública passa a ter um controle melhor de suas ações, coordenando de forma mais otimizada o seu gerenciamento das políticas públicas e recursos a elas destinados. Em razão disso, se torna inevitável afirmar que as boas práticas da governança possuem em certa medida relação com as diretrizes do *compliance*, primando pela transparência, equidade e prestação de contas.

Em 2017, o até então presidente Michel Temer assinou o Decreto nº 9.203¹⁷, dispondo sobre a política de governança da administração pública direta (federal), autarquias e fundações, propondo a implementação de diretrizes para promover ações que venham a atender as demandas sociais. Em consonância com os principais preceitos do *compliance*, o art.3º do referido aparato legislativo, dispõe sobre os princípios governança estabelecendo que:

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.

¹⁵ Comissão de Valores Mobiliários. Recomendações da CVM sobre governança corporativa: cartilha de governança. **CVM**, Rio de Janeiro, 2002; p.2.

¹⁶ PETERS, B. G. O que é Governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, maio/ago. 2013.

¹⁷ BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 nov.2017.

Posto isto, é inegável que os programas de *compliance* efetivamente passam pela ideia de governança pública, uma vez que se fundam em um ideal de aprimoramento da gestão, baseado em princípios morais e éticos, ligados diretamente à integridade, à transparência e à responsabilidade em gerir recursos econômicos e humanos de forma mais adequada. Há, pois, um interesse em concretizar as políticas públicas para o povo, mas sob um plano de integridade capaz de conter desvios de conduta de seus servidores, mitigando os riscos de ocorrência de práticas corruptas.

2.2.3 COMPLIANCE E GESTÃO DE RISCO

A palavra risco, de etimologia francesa, é um dos objetos de estudo do economista norte-americano Frank Knight que, em sua obra *Risco, Incerteza e Lucro*, no qual faz uma clara distinção entre o que seria o risco e a incerteza, dois conceitos comumente considerados sinônimos. Para o referido autor, o risco seria aquele evento que ninguém poderia saber que ou quando aconteceria, mas haveria nele uma certa probabilidade a ser atribuída. Nessa hipótese, havendo certo grau de consciência sobre a possibilidade de sua ocorrência, o indivíduo poderia se valer de mecanismos de análise e prevenção para evitá-lo. A incerteza, por sua vez, é ausência de conhecimento sobre o evento no qual o indivíduo sequer cogita a sua ocorrência, uma vez que a probabilidade é “numericamente imensurável”¹⁸.

Knight¹⁹ enquadra o risco como uma forma de incerteza mensurável. Diante disso, ambos os conceitos não são indissociáveis, mas possuem pequenas distinções quanto as estatísticas de ocorrência, sendo um previsível e o outro não. Dentro da seara da governança, determinados eventos devem ser observados sob a ótica do risco, uma vez que as transações estabelecidas fornecem o mínimo de conhecimento possível para o administrador gerir as probabilidades de falhas dentro da empresa. Assim, compreendendo as nuances do conceito do risco, é imprescindível tecer algumas questões que revelem a relação de uma gestão de riscos com o estabelecimento de um programa de *compliance*.

Nessa perspectiva, a gestão de riscos vai se tratar de um conjunto metodológico de processos e ações que busca avaliar o que há de imprevisível ou não, além de detectar possíveis ameaças que rodeiam os objetivos de negócios,

¹⁸ *apud* ANDRADE, Rogério P. de. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 2011; p.172.

¹⁹ *Ibidem*, p.172.

possibilitando, assim, uma antecipação de uma resposta efetiva e a criação de um plano para lidar com riscos ou falhas. De outra parte, o *compliance* vai abarcar de forma mais abrangente a atividade da empresa e seus mecanismos de controle, atuando de forma mais reativa na prevenção, detecção e repressão. Além disso, diferentemente da gestão de risco que atua de forma mais concentrada e estratégica, o sistema de integridade vai se relacionar de forma mais geral com a organização do corpo institucional e das regras que deverão regê-lo.

Assim, apesar da pequena distinção, a gestão de riscos é sem sombra de dúvida um dos pontos essenciais para instauração de um programa de *compliance* eficaz. Estabelecer mecanismos de otimização, capacitação e conformidade acabam por refletir no modo como a empresa administra seus riscos. Há, nessa situação, uma mitigação de falhas, objetivo principal daquele que prioriza uma boa gestão. Assim, ambos os conceitos se complementam e tornam-se imprescindíveis para o estabelecimento de uma administração segura e transparente.

3 O COMPLIANCE NO CONTEXTO JURÍDICO: UMA TRANSIÇÃO DA ESFERA ECONÔMICA PARA ESFERA DO SETOR PÚBLICO

Apesar de se insurgir como novidade no Brasil no século XXI, invadindo diversos ramos do direito e de outras áreas do conhecimento, o termo *compliance* já era utilizado no mercado financeiro e utilizado em resoluções do Banco Central desde a década de 90, não sendo tema estranho para a economia brasileira. Desse modo, convém destacar que essa política de instauração de um programa de integridade surge primeiramente na esfera privada, que observando os esforços internacionais de combate a corrupção, incentivou algumas empresas a utilizarem recomendações e direcionamentos adotados mundialmente. Tratava-se, pois, de uma necessidade dos empreendimentos financeiros nacionais de se adequarem as novas demandas da economia mundial para se manterem no mercado internacional.

Todavia, a tendência do *compliance* apenas ganhou força no país em 2013, com a promulgação da Lei nº 12.846²⁰, ordinariamente denominada de Lei Anticorrupção, que se propôs a estabelecer em trinta e um artigos direcionamentos sobre a responsabilização administrativa e civil de empresas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, seja ela estrangeira ou nacional. A aprovação da referida lei foi reflexo das Convenções Internacionais Anticorrupção firmadas pelo Brasil e das Jornadas de Junho de 2013²¹ que buscavam, sobretudo, a concretização de mecanismos de defesa do interesse público, bem como de responsabilização pela prática de atos ligados à corrupção.

Contudo, o conteúdo trazido pela Lei nº 12.846, apesar de relevante, não foi suficiente para inibir os escândalos de corrupção que se sucederam após sua edição. No ano seguinte a promulgação da lei, a polícia federal deflagrou a Operação Lava Jato que, amplamente divulgada pela mídia, apontou irregularidades na Petrobras, além de contratos vultosos firmados pela administração pública. Os casos investigados apontavam para quatro organizações criminosas que contavam com a

²⁰ BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2022.

²¹ CAMPOS, Patrícia Toledo de Comentários à Lei nº 12.846/2013: lei anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.2, n.1, 2015; p.160-185.

participação de empresários, doleiros e agentes públicos. Nesse contexto, assentou-se um cenário de insegurança política e econômica no país, expondo mundialmente as fragilidades da administração pública brasileira.

Tais fatos, levaram grande partes das empresas a buscarem meios de redução de riscos relacionados às contratações públicas, alavancando a discussão a respeito do *compliance*, provocando um *boom* na área. De acordo com a Câmara Americana de Comércio, 60% das empresas brasileiras investiram em programas de integridade após a Lava Jato²². Havia, nesse momento, uma aceleração nas medidas de prevenção e detecção de problemas associados a gestão de riscos, como também a busca pela implementação de uma cultura de integridade.

Em março de 2015, o Decreto nº 8.420 conceituou e tratou de outras providências sobre o Programa de Integridade ou programa de *compliance*, em seu Capítulo IV, art. 41 e 42. O art. 41 do mencionado decreto destaca *in litteris*:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no 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 com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Apesar de revogado pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, o teor das disposições acerca dos programas de integridade não foi alterado substancialmente. Pelo contrário, o texto foi ampliado com a adição de novos dispositivos a respeito da aplicação dos mecanismos de *compliance*, bem como trouxe novas disposições a respeito da regulamentação da Lei nº 12.846/13, tais como:

Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

²² Lava jato e lei anticorrupção impulsionaram compliance em 60% das empresas, aponta pesquisa amcham. **AMCHAM**, São Paulo, 28 de julho de 2016.

- I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;
- II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;
- [...]
- IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;
- V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;
- VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;
- X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé;
- [...]

O ideal e os principais instrumentos de um sistema de integridade foram institucionalizados. O estrangeirismo do termo *compliance* e suas diretrizes foram ocupando espaços nos textos legislativos brasileiros e, pouco a pouco, se foi dissociando da ideia de exclusividade de tais direcionamentos apenas para o mercado financeiro. Com efeito, a edição da Lei n.13.303/16, denominada de Estatuto das Estatais, que regulamenta regras aplicáveis às empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, consolidou o *compliance* também como uma estratégia de proteção dos interesses institucionais.

O referido estatuto incluiu o *compliance* definitivamente em termos legais no Brasil, principalmente na esfera pública, preconizando a adoção de medidas tais como divulgação e elaboração de um código de conduta e integridade, no qual deve dispor sobre: os valores e princípios da empresa estatal, bem como orientações sobre a prevenção de conflitos de interesse e vedação de atos de corrupção e fraude; a promoção de um canal de denúncias internas e externas; a previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre o código, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

Nesse contexto, a adoção de programas de integridade ultrapassa o âmbito da pura administração empresarial e passa a ser considerada como uma voraz

ferramenta de controle da administração pública, primando pelas ideias de transparência e probidade. Prova desta tendência, encontra-se com a edição da Lei nº 13.848/2019²³, que dispendo sobre a gestão e a organização das agências reguladoras, dispôs que:

§ 3º As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Além disso, com a subsequente edição da nova Lei de Licitações, ter mecanismos de controle interno que promovam a detecção, prevenção e punição por atos lesivos à administração passou a ser requisito em determinadas situações, como por exemplo, contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto. Sobre isso, dispõe o art.25, §4º, da Lei 14.133/2020:

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o **edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor**, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento. (grifo nosso)

Nessa toada, a nova Lei de Licitações ainda estabeleceu como critério de desempate entre licitantes a comprovação de existência de um programa de *compliance*, conforme dispõe seu art. 60, IV:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

[...]

²³ BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho se 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 jun. 2019.

IV - Desenvolvimento pelo licitante de **programa de integridade**, conforme orientações dos órgãos de controle. (grifo nosso)

Diante do exposto, o *compliance* se estabelece no Brasil como uma realidade já presente em diversos textos legais e possível de expansão para outras instituições e órgãos da administração pública. Todavia, muito se discute sobre a real possibilidade de implementação de programas de integridade dentro do poder público, suas dificuldades e a sua importância na formação de uma cultura de integridade efetiva. Além disso, questiona-se até que ponto os mecanismos de *compliance* podem auxiliar na redução de condutas delitivas na seara das contratações públicas, se implementados por ambas partes (administração e particular).

3.1 COMPLIANCE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1.1 LEI ANTICORRUPÇÃO – LEI N. 12.846/13

O sistema legislativo brasileiro, seguindo uma tendência internacional de combate e repressão à prática de corrupção, foi contemplado com a Lei Anticorrupção que se propôs a estabelecer, em trinta e um artigos, direcionamentos sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, seja ela nacional ou estrangeira. Contudo, a grande novidade foi a inserção da possibilidade abrandamento das sanções previstas na lei em vista a existência de ferramentas e procedimentos internos de integridade, conforme dispõe o art.7º, VIII, da Lei n. 12.846 de 2013:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

[...] VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

[...]

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

Tendo em vista a necessidade de regulamentação objetiva dos mecanismos de *compliance*, o parágrafo único do supracitado dispositivo da Lei n. 12.846/13, estabeleceu o Poder Executivo Federal como competente para legislar sobre o

assunto. Atendendo a tal questão e com o fito de concretizar os programas de *compliance* no ordenamento jurídico brasileiro, foi editado o Decreto Federal nº 8.420/15²⁴, posteriormente substituído pelo Decreto n. 11.129/2022 que, conforme já mencionado, conceituou o que viria a ser um programa de integridade e quais as suas ferramentas para *“prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”*²⁵

Com efeito, a implementação de tais programas passa a ser levado a sério, sobretudo, por empresas sujeitas ao programa de leniência, uma vez que o novel decreto estatui, dentre os objetivos do acordo de leniência, o fomento da cultura de integridade, bem como o estabelece que as cláusulas do acordo firmado deverão versar sobre a adoção, a aplicação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade.

3.1.2 ESTATUTO DAS ESTATAIS – LEI N. 13.303/16

A edição da Lei nº 13.303/16, denominada de Estatuto das Estatais, regulamentou regras aplicáveis a empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, dispondo, principalmente, a respeito da utilização de ferramentas de *compliance* como estratégia de proteção dos interesses institucionais. A referida lei não apenas estabelece a necessidade elaboração e divulgação de um Código de Conduta e Integridade, como também prevê a observância, em licitações e contratos, da política de integridade nas transações com as partes interessadas.

Nesse sentido, o legislador optou de forma clara pela obrigatoriedade dos estatutos das empresas públicas e sociedades de economia mista conterem disposições a respeito de mecanismos de concretização do programa de integridade, conforme dispõe o art.6º, da *supracitada* Lei:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle

²⁴ BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

²⁵ Art, 56, do Decreto nº 11.129/22: Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no 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, com objetivo de: 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.

interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

A escolha legislativa se faz, nesse contexto, coerente. Após inúmeros escândalos associados a empresas públicas e a sociedades de economia mista, como o ocorrido em 2014, a opção pela implementação de programas que visem combater e reprimir práticas de corrupção é, sem dúvidas, a decisão mais acertada. Para Alexandre Santos de Aragão²⁶, as práticas de governança corporativa, previstas na Lei n.13.303/16, consubstanciam os princípios da Administração Pública dispostos no art.37, da Constituição Federal, devendo estes serem obrigatoriamente observados pelas entidades da administração pública indireta.

3.1.3 NOVA LEI DE LICITAÇÕES – LEI N. 14.133/20

Aprovada no final de 2020, a Lei nº 14.133/20, denominada de nova Lei de Licitações, trouxe alterações significativas para o processo licitatório, substituindo a Lei de Licitações, a Lei do Pregão e o Regime Diferenciado de Contratação, uma vez que revoga as leis nº 8.666/93²⁷, 10.520/02²⁸ e a 12.462/11²⁹. A referida lei é válida para Administração Pública federal, estadual, distrital, municipal e todos os demais entes ligados a administração direta, ficando de fora as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias (regidas pela Lei nº13.303/16).

Dentre as diversas mudanças, se pode destacar a exclusão da carta-convite, do RDC e da tomada de preços, bem como a inclusão do diálogo competitivo, a mudança em relação a ordem de habilitação, novos procedimentos auxiliares (credenciamento, pré-qualificação e registro cadastral) e novos valores para dispensa de licitação. Além disso, a nova Lei de Licitações trouxe quatro referências importantes aos programas de integridades quais sejam, a obrigatoriedade para participações em contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, elemento determinante de desempate, critério para pleitear reabilitação e como meio

²⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

²⁸ BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

²⁹ BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

de redução de penalidades. Posto isto, restou evidente que o legislador em mais um diploma normativo evidenciou a importância dos programas de integridade.

Nessa perspectiva, a Lei nº 14.133/20 veio a fortalecer as diretrizes do disposto na Lei nº 12.846/13, além de confirmar a tendência de aplicação dos programas de integridade nas contratações públicas, uma vez que estados como Pernambuco (Lei Estadual nº 16.722/19), Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 15.228/19) e Goiás (Lei Estadual nº 20489/19) já possuíam em seu arcabouço legislativo regramentos sobre o tema. No mesmo sentido, a Controladoria Geral da União editou a Portaria nº 57/19, na qual estabelece orientações para que entidades e órgãos da Administração Pública Federal direta, bem como suas autarquias e fundações adotem meios de estruturação, monitoramento e execução de programas de integridade.

Todavia, não se pode olvidar que a referida lei deixa espaços vazios e que, apesar do avanço em trazer o assunto em um diploma específico do direito administrativo, não abarca como um todo o propósito do *compliance*. Tal fato se deve, sobretudo, a imposição do valor base para que se exija a obrigatoriedade da implementação de um programa de integridade pela empresa contratante. Posto isto, o art. 25, §4º³⁰, determina apenas exista a exigência em contratações de grande vulto, definidas pelo art.6º³¹, XXII, como aquelas cujo valor estimado supere R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

A restrição quanto ao valor elevado do objeto do contrato acaba por acarretar que a imposição de implementação de um programa de integridades atinja apenas uma minoria das contratações. Contudo, o que se nota é que as fraudes e os atos de corrupção acontecem inclusive em contratos com um valor muito abaixo do requerido, deixando o ambiente de contratação sujeito a vulnerabilidades. Por seu turno, tal problema poderia ser resolvido com a ampliação da abrangência da imposição de programas de integridade, como também seria benéfico que a própria Administração Pública se utilizasse de mecanismos de controle e implementasse sistema de *compliance*.

³⁰ Art.25, §4, da Lei nº 14.133/20: § 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

³¹ Art.6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:[...] XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); (Vide Decreto nº 11.317, de 2022)

4 COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme demonstrado no capítulo anterior, o *compliance* já é uma realidade no Brasil e não é um assunto estranho para o setor público. Contudo, foi apenas com a publicação da Lei nº 12.846 de 2013 que o tema ganhou relevância, uma vez que dentre os seus dispositivos, o diploma normativo trouxe como imposição a implementação de um programa de integridade pelas empresas que pretendem contratar com o poder público, objetivando inibir práticas corruptivas. Desse modo, os programas de integridade vão funcionar como mecanismos de credibilidade e transparência, salvaguardando o interesse público no procedimento de contratação.

Em contrapartida, o que se nota é uma corrida lenta em busca de ferramentas de integridade em relação a Administração Pública direta ou, ainda, quase que inexistente se observado por uma ótica micro, sob a perspectiva de uma realidade municipal, por exemplo. Sobre isso, Vitor Cararetto, auditor do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, faz uma importante pontuação:

[...] Contudo, em postura absolutamente contraditória, o mesmo Estado brasileiro que exige legalmente das empresas que pretendam com ele contratar deterem rígidos programas internos de controle e integridade, não investe em programas de gestão preventiva anticorrupção. Pois a realidade é posta: o que existe são leis que visam represar a corrupção e órgãos fiscalizatórios de natureza eminentemente repressiva. No Brasil, infelizmente, há a cultura de “se chorar o leite derramado”, sendo que os códigos de conduta de caráter orientativo e preventivo existentes na Administração, visando ao controle dos atos administrativos, são absolutamente genéricos. Contenta-se apenas em reprisar conceitos legais já existentes, os quais são naturalmente amplos e abertos, sendo absolutamente ineficazes.³²

Posto isto, a implementação efetiva de programas de *compliance* pela administração pública é de fato um verdadeiro desafio. Porém, não se pode afirmar que as diferenças terminológicas ou estruturais de um programa advindo do setor privado são incompatíveis com a esfera pública. Mais do que importar conceitos estrangeiros privados para uma realidade estatal, o *compliance* exige a criação de mecanismos capazes de estabelecer uma cultura de integridade e boa governança,

³² CASARETTO, Vitor. A importância do *compliance* nas instituições públicas. **Escola de Contas – TCM/GO**, 2021, p.9.

como também promover a capacitação efetiva do gestor público. Com efeito, ambas as estruturas administrativas, seja ela privada ou pública, “*têm o desenvolvimento de atividades-meio muito semelhantes, apenas diferindo em sua finalidade*”.³³

4.1 COMPLIANCE E A EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. UM OLHAR SOBRE O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

Fernando Capez³⁴ define o princípio da legalidade como uma pedra fundamental sob a qual se constrói um Estado Democrático de Direito, uma vez que delimita os âmbitos de atuação administrativa, bem como limita o seu poder. Para o referido autor, tal imposição de conformidade dos atos administrativos com a lei caracteriza uma garantia do administrado. Sobre isso, também entende Hely Lopes Meirelles pela estrita atuação do Estado ligada ao princípio da legalidade:

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e crimina, conforme o caso.³⁵

E na mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello vai afirmar que:

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Onde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.³⁶

Maria Sylvia Zanella³⁷ ainda complementa a visão dos autores supracitados, destacando a necessidade de encarar o princípio da legalidade em seu *sentido amplo*,

³³ *Ibidem*, p.10.

³⁴ *Apud* SANTANA, Paulo Ricardo. **Compliance nos contratos públicos**: o sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas. Curitiba: Juruá, 2021.

³⁵ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87.

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 102.

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. ed. 1. **Enciclopédia jurídica da PUCSP**, 2017.

abarcando não apenas a lei em sentido estrito, mas também os princípios e valores contidos expressamente ou implicitamente no texto constitucional. Todavia, a doutrina brasileira, segundo Paulo Ricardo Santana³⁸, tem se firmado na perspectiva de posicionar o princípio da legalidade como foco central da disciplina de direito administrativo, retratando a administração pública em um contexto fora da realidade de diversos órgãos, instituições ou entes federados.

Nesse ponto, levando em consideração que a administração é vinculada a agir em conformidade com a lei, surgem divergências a respeito do esvaziamento do *compliance público*. Diante disso, vigora a necessidade de entender por que a implementação de um programa de integridade se faz necessário na Administração Pública, uma vez que a Constituição Federal já submete a sua atuação aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legalidade, entre outros. Ora, lidar no mundo fantástico das ideais poderia levar a crer que apenas bastaria a existência de tais princípios e, por isso, não haveria desvios éticos de conduta, dado que todos agiriam conforme prescrito em lei e sempre atendendo ao interesse público.

Por essa ótica, destaca-se que as principais ferramentas do *compliance* comungam com os princípios administrativos, assegurando a sua efetividade. Não se trata, portanto, de uma ferramenta estranha ao poder público, mas sim algo capaz de potencializar a sua ação e a concretizar seus valores constitucionalmente atribuídos. A natureza e a metodologia dos programas de *compliance* introduzem aspectos éticos na gestão pública, aprimorando-a na sua perspectiva de governança. Assim, não há o que se falar em esvaziamento do *compliance público*. Pelo contrário, se pode enxergar nesse instrumento uma forma de transformação da gestão pública.

4.2 O COMPLIANCE ENQUANTO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública, independente do ente da federação pela qual ela se manifesta, é constantemente parte de relações contratuais firmadas com particulares, a fim de adquirir bens, obras ou serviços destinados aos administrados. Todavia, como é sabido, para que se concretize qualquer tipo de contratação, o ordenamento

³⁸ SANTANA, Paulo Ricardo. **Compliance nos contratos públicos**: o sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas. Curitiba: Juruá, 2021.

jurídico sujeita os administradores ao cumprimento rígido de seus ritos processuais previsto na Lei nº 14.133/21, sendo a discricionariedade exceção nas contratações públicas. Tal direcionamento advém do respeito aos princípios elencados no art.37, da Constituição Federal.³⁹

Nesse contexto, a regulamentação e a fiscalização das compras públicas são imprescindíveis, principalmente, quando se observa a cifra gasta com contas públicas pelos entes da federação. Segundo dados do IPEA, o volume de compras públicas do Brasil, entre 2006 e 2017, movimentou em torno de 12,5% do PIB Nacional, o equivalente a aproximadamente 500 bilhões de reais/ano⁴⁰. Diante disso, a garantia de um processo justo e transparente é, além de uma obrigação legal, um dever da administração pública que, ao lidar com um patrimônio indisponível, não pode submeter o interesse público aos caprichos de seus administradores.

Todavia, apesar das recentes inovações legislativas no âmbito das contratações e os instrumentos normativos já existentes, as condutas reiteradas de atos lesivos contra administração pública ainda são uma realidade. O Brasil, em 2021, de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) – indicador de transparência e integridade do país – ocupou o 96º⁴¹, representando o terceiro pior resultado da série histórica. No ano subsequente, em 2022, subiu para a 94ª posição⁴², ficando atrás de países como Colômbia, Índia e Suriname, permanecendo abaixo da média global, do BRICS e, principalmente, da média de países do G20 e da OCDE.

O resultado dos últimos dois anos retrata, dentre outras questões enfrentadas pelo país, a má gestão dos recursos financeiros e os escândalos de desvio de verbas públicas, protagonizados pela revelação da existência de um Orçamento Secreto e pelas contratações irregulares realizadas durante a Pandemia da COVID-19. Sobre este último, é certo que os problemas associados à corrupção no âmbito das contratações públicas não surgiram com a redução de burocracias ocorridas na pandemia. Pelo contrário, apesar de haver um agravamento durante esse período, o cerne da problemática encontra-se numa cultura de corrupção e impunidade dentro

³⁹ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: [...].

⁴⁰ JÚNIOR, Edmundo Inácio; RIBEIRO, Cássio Garcia. O Mercado de Compras Governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e Análise. Texto para Discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília, 2019.

⁴¹ Índice de percepção da corrupção 2021. **Transparência Internacional Brasil**, 2022.

⁴² Índice de percepção da corrupção 2022. **Transparência Internacional Brasil**, 2023.

da própria administração pública, na qual os administradores conseguem obter vantagens ilícitas, manipulando inclusive, os procedimentos previstos em lei.

Sobre isso, interessante o posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴³:

A licitação se tornou a maneira mais segura de fraudar a administração, porque é perfeitamente possível manipular qualquer licitação, mediante requisitos de participação, características do produto ou critérios de julgamento injustificado e injustificáveis. Isso não ocorreria se se prestasse mais atenção à lição de Renato Alessi: o procedimento administrativo tem uma fase preliminar de tomada de decisões que vão condicionar o desenvolvimento da fase principal e essa fase preliminar é relevante para o controle das licitações.

Com efeito, os procedimentos previstos em lei acabam sendo empregados como instrumentos de práticas delitivas que, revestido de legalidade, encobrem conluios e desvios de conduta. Nesse contexto, a solução mais efetiva não se encontra unicamente na criação ou enrijecimento de sanções, mas na instauração de mecanismos de prevenção e controle de tais práticas. Assim, os programas de conformidade surgem com uma alternativa capaz de minorar os efeitos nefastos da corrupção e de promover uma cultura de integridade, possibilitando a estruturação de meios de gestão de risco, controle, transparência e monitoramento.

Longe de ser a resposta para todos os motivos que contribuem para uma cultura de corrupção dentro da esfera administrativa, o *compliance* emerge como um meio de otimizar a gestão e evitar falhas antes da efetiva contratação. Assim, a implementação de um programa de integridade possibilita que exista um acompanhamento contínuo das atividades desenvolvidas pela administração, principalmente, em momentos anteriores aos processos licitatórios através da análise da gestão de risco. Dessa forma, o *compliance* é, sobretudo, um instrumento que visa fortalecer os valores éticos e morais, a fim de evitar que ocorra prejuízo ao patrimônio público.

⁴³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora RT, 1991, p.157.

5 O SISTEMA DE COMPLIANCE E SUAS FERRAMENTAS APLICADAS ÀS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

5.1 DUE DILIGENCE, COMPLIANCE E NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A nova Lei de Licitações nº 14.133/21, trouxe algumas mudanças no procedimento de contratação, bem como veio a estabelecer novos parâmetros normativos para esse fim. Dentre eles, pode-se destacar a inclusão da ideia de gestão de risco dentro da administração pública, conforme disposto no parágrafo único do art.11 do referido diploma legal:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Parágrafo único. 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. (grifo nosso)

Diante disso, é importante a edição de regras de governança relacionadas a esfera das contratações, uma vez que uma boa articulação de estratégias de gestão e controle são indispensáveis para minorar os riscos perante negócios com particulares. Sobre o assunto, é relevante destacar o conceito trazido pela Portaria SGES/ME nº 8.678/19:

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

[...]

III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;

Com efeito, sobre a intenção do legislador, é importante levar em consideração que essa análise de risco mínimo pressupõe um procedimento prévio de avaliação

para atestar se aquela pessoa jurídica ou física estaria apta para contratar com administração. Logo, se faz necessário a utilização de instrumentos capazes de mitigar atos desonestos, ilegítimos e corruptos que atentem contra o procedimento de contratação. Nesse ponto, o *due diligence* surge como uma das principais ferramentas do sistema de *compliance* apta a garantir a efetividade e segurança do processo.

Tal ferramenta implica na realização de buscas por informações a respeito dos potenciais contratados, com o intuito de promover as respectivas avaliações com base em critérios objetivos. Assim, poderá a Administração avaliar a integridade do contratado, bem como a extensão dos riscos para, após essa análise prévia, tomar sua decisão em relação a transações, atividades ou projetos. Desse modo, o *due diligence* tem como escopo principal a prevenção de fraudes no processo licitatório, na execução de contratos ou em qualquer interação com a administração, ainda que intermediada por terceiro (fornecedores, prestadores de serviço, intermediários de toda ordem, colabores em geral e terceirizados de qualquer natureza).⁴⁴

Nesse sentido, dispõe o art.57 do Decreto nº11.129/22 sobre as diligências necessárias para contratação:

Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do **caput** do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

[...]

XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:

a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;

b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem;

Além disso, é importante destacar que o *due diligence* deve ser utilizado com cautela e de forma objetiva para que não exista contaminação pelos interesses do administrador. Por esse motivo, a ferramenta de diligência deve ser associada a uma estrutura maior e mais complexa de gestão de risco e integridade, um programa de *compliance*. Desse modo, os requisitos de valoração dos riscos poderão ser

⁴⁴ SANTANA, Paulo Ricardo. **Compliance nos contratos públicos**: o sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas. Curitiba: Juruá, 2021.

estabelecidos com base nos princípios internos e regras pré-estabelecidas, inviabilizando a intervenção interna ou externa do procedimento anterior a contratação. O gestor fica vinculado ao programa de integridade e as suas regras de gestão e o potencial contratado é submetido a avaliação com base nelas.

Com esse procedimento de gestão de riscos, a Administração Pública direta pode, por exemplo, em casos de dispensa ou inexigibilidade, decidir pela não contratação da empresa que apresente um elevado grau de risco de integridade. Tal possibilidade também pode ser aplicada as questões relacionadas ao terceiro setor como termos de parceria ou contratos de gestão.

5.2 COMPLIANCE, AUDITORIA E CONTROLADORIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. GESTÃO DE RISCO, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

Apesar de toda discussão a respeito da imposição de valores éticos e morais pautados numa cultura de integridade, é evidente que para além disso o que se busca é uma organização de mecanismos de controle. Será esse controle, interno ou externo, responsável pela continuidade da atividade administrativa, inibindo de forma prévia ou não a prática de atos lesivos contra administração. Nesse contexto, se faz necessário destacar a existência de duas ferramentas de controle já existentes no campo do poder público e sua relação com o *compliance*, a auditoria e a controladoria.

Segundo Bianchi, Backes e Giongo, a controladoria atua de maneira sistêmica nas relações estabelecidas na esfera interna da instituição, sendo responsável por munir os gestores de dados e informações indispensáveis para atingir seus objetivos de forma otimizada⁴⁵. Nessa perspectiva, Armando Catelli vai entender que a controladoria:

É responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais necessárias para a modelagem, construção e manutenção de sistemas de informações e modelo de gestão econômica, que supram adequadamente as necessidades informativas dos gestores e os induzam durante o processo de gestão, quando requerido, a tomarem decisões ótimas.⁴⁶

⁴⁵ *Apud* AGUIAR, Laisla Nicole Fernandes; CAVALCANTE, Danival Sousa. Auditoria, Compliance e Controladoria como Instrumentos da Gestão de Riscos Organizacional: um estudo bibliométrico em eventos científicos das áreas de Administração e Contabilidade de 2011 a 2020. **XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD**, 2022.

⁴⁶ CATELLI, Armando (Coord.). **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.344.

Posto isto, o que se pode destacar é que as controladorias realizam uma assistência não apenas contábil, podendo abarcar outras áreas, incluindo a de gestão. Desse modo, se pode afirmar que se bem estruturada a sua atuação, o *controller* pode auxiliar o gestor na tomada de decisões relativas a análise de riscos do negócio que se pretende realizar. Ora, tal papel e finalidade não é estranho ao *compliance*, caracterizando, conforme já discutido, um dos pilares do programa de integridade.

Ocorre, que não se pode afirmar com clareza que a atuação das controladorias se dá de forma ampla, contínua e efetiva na realidade de muitos municípios. Por vezes, a ausência de estrutura em algumas prefeituras torna precária a atividade do controlador, permitindo apenas que este realize atividades, fiscalizações e auditorias concomitantes ao processo de contratação. Não haveria, pois, o fornecimento de mecanismos de gestão e controle prévio e, conseqüentemente, não haveria um *due diligence* ou análise anterior dos riscos perante o contratado.

Apesar de escasso os dados a respeito das controladorias municipais e da efetividade de suas ferramentas, o último levantamento realizado pela Revista de Gestión Pública, em 2014, identificou algumas deficiências associadas a ausência de legislação sobre a estrutura das controladorias e corregedorias, como também expôs a ausência de inclusão de ouvidorias na atividade de controle. A respeito este último, o periódico destacou:

[...] A integração das informações da ouvidoria no escopo dos trabalhos do controle interno, no entanto, **é de fundamental importância para conferir efetividade ao trabalho do controle interno**. Reclamações constantes sobre a execução de determinada política ou a prestação de um serviço podem ser um alerta para que, por exemplo, o contrato firmado com a empresa responsável por sua prestação seja examinado pela auditoria, ou concluir acerca da necessidade de alterar determinado normativo que rege a matéria, ou quanto à importância de proporcionar transparência aos detalhes daquela política pública.(grifo nosso)⁴⁷

É evidente que a existência de um canal de comunicação é essencial para que exista um controle – interno ou externo – sobre a atividade administrativa, uma vez

⁴⁷ CARVALHO, Marco Antonio Teixeira; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles; SILVA, Thomas Anderson Barbosa; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria Geral da União. **Revista de Gestión Pública**, v.2, julho-dezembro, 2014, ISSN 0719-1820, p.320.

que isso possibilita que as falhas que não são enxergadas pelo gestor sejam solucionadas. No *compliance*, o sucesso do programa de integridade vai se dá, dentre outros motivos, pela implementação de um canal de denúncias, no qual vai assegurar ao cidadão ou servidor o direito ao anonimato e ao sigilo de sua denúncia.

Ora, como se pode notar, as controladorias não atuam de forma apartada dos ideais e valores do *compliance*. Em certa medida, trata-se de uma ferramenta já existente na administração pública que pode ser potencializada com a implementação de um programa de integridade. Assim, uma vez que estabelecido um sistema de *compliance*, além de um acompanhamento de verificação de conformidade, poderá haver um reforço na atuação de gestão de risco, fiscalização e, principalmente, transparência. Não há controle efetivo, sem transparência.

Nesse ínterim, importante é a separação entre controladoria e auditoria. A respeito disso Elderson Silva destaca:

Muito confundida com a auditoria, a Controladoria oportuniza ao gestor a melhor alternativa para o gasto e para a excelência de cada área do órgão no desempenho de suas atividades, visando qualidade do gasto, transparência e probidade administrativa.⁴⁸

Por seu turno, a auditoria no setor público funciona através de um procedimento sistemático de obtenção e avaliação objetiva de evidências, a fim de determinar se as informações prestadas ou as condições reais estão em conformidade com os critérios previamente estabelecidos. Trata-se, pois, de um mecanismo imprescindível para garantir a transparência da atuação do poder público, sobretudo das contratações, reforçando a ideia de *accountability* e governança.⁴⁹

As auditorias podem ser divididas em duas espécies: externa, governamental e interna. A primeira delas, a auditoria externa, trabalha de forma independente sobre o sistema contábil e o controle externo da instituição. É, portanto, um controle que se diferencia pelo seu grau de independência. Sobre isso Roberto Sérgio Nascimento, professor e analista de controle externo do TCU, dispõe: “No âmbito governamental, as recomendações do auditor independente afetam diretamente a administração

⁴⁸ SILVA, Elderson Ferreira. **Controladoria na Administração Pública: Manual Prático para Implantação**. 1 ed. Atlas, 2013, p.1.

⁴⁹ INTOSAI. **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Tradução do Tribunal de Contas da União, 2016.

*daqueles que ocupam cargos públicos, interessa a estes não implementá-las, pois seria o reconhecimento da culpa”.*⁵⁰

De outra banda, mas pela mesma lógica de independência, há a auditoria governamental, realizada por órgãos externos à entidade que possuem atribuições para tanto, como é o caso dos Tribunais de Contas. Posto isto, importante destacar que:

[...] a auditoria no âmbito do Tribunal de Contas, como órgão do sistema de controle externo do Estado, constitui-se, ao mesmo tempo, em procedimento de fiscalização do qual resultarão ações para resguardar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, bem como do qual poderá resultar a abertura de um processo de responsabilização do gestor público.⁵¹

Nesse caso, não se busca a mera veracidade dos registros administrativo, mas também detecção de desvios de finalidade do processo de contratação ou de disfunções do patrimônio, em razão de falhas de gestão. Todavia, diante da realidade, tratam-se de intervenções eventuais e não contínuas, diferentemente do que se pode observar através da implementação de auditorias internas. Nesse aspecto, é que os programas de *compliance* emergem como alternativa propondo a existência de controles internos contínuos e de efetiva e prévia atuação durante a contratação.

Diante do exposto, é válido frisar que a auditoria e a controladoria não são termos dissociados da noção de *compliance*, pelo contrário, podem ser instrumentos poderosos quando bem estruturados e coordenados por um programa de integridade. O produto desses meios de controle tem reação positiva na área de contratações públicas, uma vez que havendo uma posição firme da controladoria em promover uma análise dos riscos e um auxílio na tomada de decisões, aliados a efetivas auditorias em procedimentos licitatórios, haverá também uma redução da possibilidade de existirem desvios de conduta dentro da administração.

⁵⁰ NASCIMENTO do, Roberto Sérgio. Aspectos Relevantes da avaliação dos controles internos na auditoria governamental. **Revista Brasileira de Contabilidade**. São Paulo, v.33, n°147, maio/junho 2004, p.79.

⁵¹ TCE-MG. Manual de auditoria do tribunal de contas do estado de Minas Gerais. **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 2012.

5.3 MONITORAMENTO DA INTEGRIDADE DURANTE A CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

Uma análise rasa do problema de corrupção na Administração Pública direta poderia levar a crer que mera regularidade do procedimento licitatório garantiria a sua lisura. Contudo, acontecimentos relevantes na história política do Brasil, como foi o caso da Lava Jato, apontam que os desvios éticos não ocorrem apenas na fase de execução contratual, mas também na pré-contratação. Por essa razão, se deve observar com atenção quais as ferramentas de *compliance* serão utilizadas em cada etapa do processo, sendo sempre aconselhável que ambas as partes contratantes – particular e administração – implementem um programa de integridade.

Ora, é quase que unânime a percepção popular de que existe uma grande probabilidade de empresas contratadas, em conluio com a administração pública, praticarem algum ato que configure um desvio de conduta ética. Há no cenário brasileiro uma insegurança e certa falta de credibilidade nas ações estatais, isto porque se criou um senso de cultura de impunidade pública, uma banalização da corrupção. Contudo, para desconstruir essa noção de banalidade de práticas ilícitas e para existir uma relação de segurança, se faz necessário que as contratações públicas sejam antecedidas de uma análise anterior e, após a efetiva contratação, fiscalização.

Desse modo, a abrangência das ferramentas de *compliance* não se limita ao procedimento licitatório, mas visa abarcar toda atividade da administração. Após realizada a avaliação dos riscos e todas as diligências necessárias que comprovem a aptidão do particular para contratar com o poder público, é dever do ente permanecer monitorando e avaliando a atuação do contratado. Assim sendo, é importante que a Administração Pública atue em conformidade com os valores éticos e morais do programa de integridade, mantendo sempre que possível o equilíbrio contratual, respeitando os limites impostos, fiscalizando e cumprindo o seu papel de contratante.

Em contrapartida, é interessante que o contratado também possua um programa de integridade como base de sua atuação, pois além da possibilidade exigência da implementação de um sistema de *compliance* pelo certame, tal condição pode lhe conceder acesso a benefícios, como é o caso do acordo de leniência. Dessa maneira, sob perspectiva mais otimista, é evidente que se ambas as partes da relação contratual possuírem um programa de integridade efetivos, a probabilidade de desvios é drasticamente reduzida e os riscos existentes são mínimos. Se tratará, pois, de uma

relação quase que simbiótica entre as partes, dado que a administração terá em tempo hábil e com qualidade o serviço ou atividade contratada, bem como o particular receberá nos prazos e termos pactuados ao momento do ato da contratação.

6 CONCLUSÃO

É evidente que o modelo de gestão e estratégia norte-americano voltado para minimizar a prática de corrupção no âmbito corporativo tem se incorporado a esfera pública, que aos poucos tem absorvido suas principais diretrizes, adaptando-as e criando o que se pode denominar de *Compliance* Público. Nesse contexto, mais do que um instrumento de gestão, a implementação de um programa de integridade pelos órgãos da administração pública tem-se mostrado, sobretudo, como um reforço a concretização dos princípios administrativos previstos no texto constitucional.

Contudo, ainda não há determinação legal de obrigatoriedade quanto a implementação de um programa de integridade pela administração pública direta. Porém, apesar disso, é inegável que a legislação brasileira possui um amplo arcabouço jurídico capaz de oferecer subsídios para o estabelecimento de ferramentas de *compliance* na esfera administrativa, principalmente no campo das contratações públicas – momento no qual a administração fica mais vulnerável a prática de atos contra o seu patrimônio.

Assim, conforme desenvolvido, a existência de uma cultura de integridade poderia reforçar a atuação de outros setores já existentes, como as controladorias, a fim de dar ênfase ao processo anterior a contratação, qual seja o de gestão de risco e *due diligence*. A partir disso, as contratações passariam por um controle prévio e não posterior ou concomitante, como ocorre na realidade de muitos entes da federação. Nesse ponto, o *compliance* priorizar a prevenção que, sem sombra de dúvidas, possui um custo menor do que investir apenas em sistemas de repressão.

Diante disso, é importante destacar que o estabelecimento de uma política de integridade vai pressupor que a alta administração lidere um processo de autoconhecimento do ente, através da realização de um planejamento estratégico institucional que deve, necessariamente, estar relacionado ao planejamento governamental macro. Portanto, primeiramente se deve observar a administração como todo, para que só a partir disso exista a possibilidade de aplicação no campo das contratações públicas. Há de se compreender que o *compliance* e suas ferramentas possuem total compatibilidade com a esfera pública, mas o seu processo de adaptação deve ser pensando para se acomodar na estrutura administrativa já vigente, a fim de reforçar o seu propósito, defender o interesse público e protegê-lo de qualquer tentativa de dano ou fraude.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Laisla Nicole Fernandes; CAVALCANTE, Danival Sousa. Auditoria, Compliance e Controladoria como Instrumentos da Gestão de Riscos Organizacional: um estudo bibliométrico em eventos científicos das áreas de Administração e Contabilidade de 2011 a 2020. **XLVI Encontro da ANPAD – EnANPAD**, 2022.

ALMEIDA, Luiz Osvaldo; COSTA, Dáphine Pereira; SOARES, Lucas Beraldo; XAVIER, Deiverson Felipe. Compliance uma ferramenta estratégica para segurança das informações nas organizações. São Paulo: **Anais do VI SINGEP**, 2017. Disponível em: <http://www.singep.org.br/6singep/resultado/429.pdf>. Acesso em: 16 fev.2022.

ALTMAN, Barbara W.; VIDAVER-COHEN, Deborah. A framework for understanding corporate citizenship. **BUSINESS AND SOCIETY REVIEW-BOSTON AND NEW YORK-**, n. 1, p. 1-8, 2000.

ANDRADE, Rogério P. de. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 2011, p.172-194. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/PmjY7tBBLVwyX6HbGXh8KGb/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 abril. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; SANTOS, Bruna de Brito André dos; XAVIER, Leonardo Vieira. *Compliance* na administração pública brasileira. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. – Ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003), Belo Horizonte: Fórum, 2003. ISSN: 1516-3210.

AZEVEDO, Mateus Miranda de et al. O COMPLIANCE E A GESTÃO DE RISCOS NOS PROCESSOS ORGANIZACIONAIS. **Revista de Pós-graduação Multidisciplinar**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 179-196, june 2017. ISSN 2594-4797. Disponível em: <http://www.fics.edu.br/index.php/rpgm/article/view/507>. Acesso em: 07 mar. 2022. doi: <https://doi.org/10.22287/rpgm.v1i1.507>.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019/2022/2022/Decreto/D11129.htm#art71. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 mar.

2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 12 de ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 01 jul.2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 ago.2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 nov.2017. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 05 dez.2022.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 14 ago out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Extra: Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

CADE. (2016). Guia para Programas de Compliance. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf Acesso em: 06 mar.2022.

—

CAMARGO, Renata Freitas de. Lei Sarbanes-Oxley: Aprimorando a prestação de contas com a SOx *in* Estágio de maturidade na gestão orçamentária. **Treasy**, 2017.

CAMPOS, Gevair; PEREIRA, André Luiz de Sousa; CARTAXO, Mac Amaral. Compliance como ferramenta de apoio a gestão. **Revista Administração de Empresa Unicritiba**, 2021. Disponível em: <http://revista.unicritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/4621/371373489>. Acesso em: 18 fev.2022.

CAMPOS, Patrícia Toledo de Comentários à Lei nº 12.846/2013: lei anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.2, n.1, 2015; p.160-185.

CANDELORO, Ana Paula P. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CARVALHO, Marco Antonio Teixeira; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles; SILVA, Thomas Anderson Barbosa; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria Geral da União. **Revista de Gestión Pública**, v.2, julho-dezembro, 2014, ISSSN 0719-1820, p.297-328.

CASARETTO, Vitor. A importância do *compliance* nas instituições públicas. **Escola de Contas – TCM/GO**, 2021. Disponível: <https://www.tcm.go.gov.br/escolatcm/wp-content/uploads/2021/10/Artigo-A-importancia-do-compliance-nas-instituicoes-publicas.pdf>. Acesso em: jan.2023.

CATELLI, Armando (Coord.). **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.344.

CGU. Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais. Brasília, 2015. https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf. Acesso em: jan. 2023.

CIEKALSKI, Feliz Alberto. **Compliance como ferramenta de melhoria da gestão e prevenção à prática da corrupção na administração pública brasileira**. Tese (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2019. https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2558/1/Disserta%20a7%20a3o_Felix%20Alberto%20Ciekalski_ADMINISTRA%2087%2083O%20P%209aBLICA_2019. Acesso em: abr.2022.

Comissão de Valores Mobiliários. Recomendações da CVM sobre governança corporativa: cartilha de governança. CVM, Rio de Janeiro, 2002; Disponível em: <http://www.gecompany.com.br/gecompany/wpcontent/uploads/2019/02/cartilhaCVM1.pdf>. Acesso em: abr.2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. ed. 1. **Enciclopédia jurídica da PUCSP**, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>. Acesso em: 12 fev. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

FARIA, Felipe; SERPA, Alexandre; SIBILIE, Daniel. Os pilares do programa de compliance: uma breve discussão. **Legal Ethic Compliance**, 2016.

FERREIRA, R. de O.; MELO, F. A. M. de. Due Diligence – Uma Abordagem Voltada para a Mitigação de Risco no Relacionamento com Terceiros. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 2, p. e068, 2022. DOI: 10.37497/revistafapad.v2i1.68. Disponível em:

<https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/gtp/article/view/68>. Acesso em: 12 mar. 2023.

FREITAS, Andréa Barbosa Saint Pastous de; OLIVEIRA, Felipe Cardoso Moreira de. Compliance anticorrupção: da gênese à tendente internacionalização do direito penal econômico. **PUCRS**, Rio Grande do Sul, 2021.

GUIMARÃES, Patrícia; OLIVEIRA, Adriana; XAVIER, Yanko; RIBEIRO, José Orlando. Compliance: Estudos interdisciplinares aplicados na gestão de instituições de ensino superior públicas. V.3. **EDUFRN**, 2018. ISBN 978-85-425-0830-7.

HELLER, Claudia. Notas sobre as relações entre a quebra da bolsa em 1929 e a Grande Depressão. **XV Encontro Nacional de Economia Política: História Econômica Geral**, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Claudia-Heller-2/publication/215798836_Notas_Sobre_as_Relacoes_entre_a_Quebra_da_Bolsa_e_m_1929_e_a_Grande_Depressao/links/0a048a1e940b8f5d0dc88252/Notas-Sobre-as-Relacoes-entre-a-Quebra-da-Bolsa-em-1929-e-a-Grande-Depressao.pdf. Acesso em 21 abr. 2022.

Índice de percepção da corrupção 2022. **Transparência Internacional Brasil**, 2022. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=Cj0KCQiAjbagBhD3ARIsANRqEvtgL4UC5rKvdsY99SYbfAiV4zOtJkwpFsCwCIN1_24r6OhjBgLNQcaAg44EALw_wcB. Acesso em: fev.2023.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5.ed. IBCG, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: ago. 2022.

INTOSAI. **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Tradução do Tribunal de Contas da União, 2016.

JÚNIOR, Edmundo Inácio; RIBEIRO, Cássio Garcia. O Mercado de Compras Governamentais brasileiro (2006-2017): Mensuração e Análise. **Texto para Discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 05 set.2022.

Lava jato e lei anticorrupção impulsionaram compliance em 60% das empresas, aponta pesquisa amcham. **AMCHAM**, São Paulo, 28 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.amcham.com.br/noticias/competitividade/lava-jato-e-lei-anticorrupcao-acelerou-compliance-em-60-das-empresas-aponta-pesquisa-amcham-3525.html>. Acesso em: abr.2022.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora RT, 1991, p.157.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo na Constituição de 1988**. Editora RT: São Paulo, 1991.

NASCIMENTO do, Roberto Sérgio. Aspectos Relevantes da avaliação dos controles internos na auditoria governamental. **Revista Brasileira de Contabilidade**. São Paulo, v.33, nº147, p. 65-81, maio/junho 2004.

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

PETERS, B. G. O que é Governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013. Acesso em: abr.2022.

SANTANA, Paulo Ricardo. **Compliance nos contratos públicos: o sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas**. Curitiba: Juruá, 2021.

SCHWAB, Klaus. Global Corporate Citizenship. **Foreign Affairs**, n. 1, p. 107-118, Jan/Feb. 2008.

SILVA, Lilian Reis da. Benefícios do *compliance* e da gestão de riscos. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, [s.l.], ano 6, ed. 12, v. 4, p. 123-147, dez. 2021. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/beneficios-do-compliance>. Acesso em: 25 fev. 2022.

TCE-MG. Manual de auditoria do tribunal de contas do estado de Minas Gerais. **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, 2012.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

ZANETTI, Adriana Freisleben de. Lei Anticorrupção e Compliance. **Revista brasileira de Estudos da Função Pública. – RBEFP**. Belo Horizonte, ano 5, n. 15, p. 35-60, set./dez. 2016. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/lei-anticorrupcao-compliance-artigo.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2022.