

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

CAROLINE MARQUES RODRIGUES

COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO PÚBLICA

GOIÂNIA

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome(s) completo(s) do(a)(s) autor(a)(es)(as): COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO PÚBLICA

Título do trabalho: CAROLINE MARQUES RODRIGUES

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [x] SIM [] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Arnaldo Bastos Santos Neto**, Professor do Magistério Superior, em 28/02/2023, às 20:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº](#)



Documento assinado eletronicamente por **Caroline Marques Rodrigues, Discente**, em 01/03/2023, às 13:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3559077** e o código CRC **8ABA56AC**.

CAROLINE MARQUES RODRIGUES

COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO PÚBLICA

Trabalho de Curso apresentado à faculdade de
Direito da Universidade Federal de Goiás como
requisito para obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Orientador: Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto

GOIÂNIA

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Rodrigues, Caroline Marques
Compliance como ferramenta de gestão pública [manuscrito] /
Caroline Marques Rodrigues. - 2023.
22 f.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade
Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Direito, Goiânia, 2023.
Bibliografia.

1. Compliance. 2. Programa. 3. Integridade. 4. Gestão pública. 5.
Ética. I. Santos Neto, Arnaldo Bastos, orient. II. Título.

CDU 342



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ao(s) 28 (vinte e oito) dia(s) do mês de fevereiro do ano de 2023 iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO PÚBLICA”, de autoria de CAROLINE MARQUES RODRIGUES, do curso de DIREITO, do(a) FACULDADE DE DIREITO da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo(a) DR. ARNALDO BASTOS SANTOS NETO (DIREITO/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: DR. PLATON TEIXEIRA DE AZEVEDO NETO (DIREITO/UFG). Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do(a) estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora atribuiu a nota final de 10,0 (dez), tendo sido o TCC considerado APROVADO.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Arnaldo Bastos Santos Neto, Professor do Magistério Superior**, em 28/02/2023, às 20:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Platon Teixeira De Azevedo Neto, Professor do Magistério Superior**, em 28/02/2023, às 20:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3559072** e o código CRC **8586479A**.

Referência: Processo nº 23070.011101/2023-82

SEI nº 3559072

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação do *Compliance* na Administração Pública por meio de programas de integridade, visando a sua efetividade para a prevenção a práticas ilícitas e para a boa governança. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, bem como um estudo do caso do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás. A metodologia utilizada consistiu na coleta de informações por meio de pesquisa bibliográfica e documental, consulta à legislação vigente no ordenamento jurídico brasileiro e a relatórios e documentos oficiais da Controladoria-Geral do Estado de Goiás, livros e artigos científicos sobre o tema, além de trabalhos acadêmicos. Ao longo do estudo evidenciou-se a relevância da implementação de programas de *compliance* no setor público para a prevenção de práticas ilícitas e aprimoramento da integridade na gestão pública. Também foi possível identificar que a implementação do programa de *compliance* deve ser dar com o fomento a uma cultura ética e de integridade, com o comprometimento dos gestores públicos em sua implementação e manutenção. Além disso, com práticas transparentes e de gerenciamento de riscos, o *compliance* é capaz de proporcionar uma administração mais confiável e eficiente, o que demonstra a sua essencialidade enquanto ferramenta de gestão. Para que sejam efetivos, é fundamental que a Administração Pública busque aprimorar sua cultura ética e de integridade, bem como investir na capacitação de seus colaboradores. O avanço nessa área pode contribuir significativamente para o fortalecimento da integridade na gestão pública, resultando em benefícios para toda a sociedade.

Palavras-chave: *compliance*; programa; integridade; gestão pública; ética; capacitação.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the application of Compliance in public administration through integrity programs, aiming for its effectiveness in preventing illicit practices and promoting good governance. To achieve this goal, a literature review was conducted on the subject, as well as a study of the case of the Public Compliance Program of the State of Goiás. The methodology used consisted of collecting information through bibliographic and documentary research, consulting the current legislation in the Brazilian legal system, official reports and documents from the State Controller's Office of Goiás, books and scientific articles on the subject, as well as academic papers. The results achieved showed the importance of implementing compliance programs in public administration for the prevention of illicit practices and the improvement of integrity in public management. It was also possible to identify that the implementation of the compliance program should be accompanied by the promotion of an ethical and integrity culture, with the commitment of public managers to its implementation and maintenance. In addition, with transparent practices and risk management, compliance is capable of providing a more trustworthy and efficient administration, demonstrating its essentially as a management tool. For them to be effective, it is essential that public administration seeks to improve its ethical and integrity culture, as well as invest in the training of its employees. Advancement in this area can significantly contribute to strengthening integrity in public management, resulting in benefits for society as a whole.

Keywords: compliance; program; integrity; public management; ethics; training.

SUMÁRIO

RESUMO.....	2
ABSTRACT.....	3
INTRODUÇÃO.....	5
1 COMPLIANCE: CONCEITO, ORIGEM E INTEGRAÇÃO AO DIREITO BRASILEIRO.....	6
1.1 Conceito.....	6
1.2 Resgate histórico.....	7
1.3 <i>Compliance</i> no Direito Brasileiro.....	9
2 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM BASE NO DECRETO Nº 11.129/2022.....	11
2.1 Mudança organizacional.....	12
2.2 Transparência e Canais de Denúncia.....	13
2.3 Gestão de Riscos e Monitoramento.....	14
3 O CASO DO PROGRAMA DE <i>COMPLIANCE</i> PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS.....	16
3.1 Visão geral do Programa.....	16
3.2 Obstáculos e Impulsionadores.....	19
3.3 Principais resultados.....	20
3.4 Programa de <i>Compliance</i> Público Municipal.....	21
CONCLUSÃO.....	23
REFERÊNCIAS.....	24

INTRODUÇÃO

A boa gestão pública é de extrema importância para a busca do bem-estar da sociedade e para o desenvolvimento econômico de uma nação. No entanto, ela está sujeita a desafios e riscos, incluindo corrupção, má gestão de recursos e descumprimento de regulamentos e leis. Nesse cenário, o *compliance* tem ganhado espaço como uma importante ferramenta de gestão capaz de minimizar riscos e prevenir a ocorrência de práticas ilícitas, como corrupção e fraudes.

Afirmam Augusto Neves Dal Pozzo e Ricardo Marcondes Martins (2020, p. 9) que “nos últimos anos, por pressão internacional, o Brasil obrigou-se a intensificar o combate à corrupção, seja em relação à Administração brasileira, seja em relação à estrangeira. O assunto, de atualidade ímpar, é, pois, de interesse transcendente”.

Apesar do crescente interesse pelo tema, ainda existe um número reduzido de programas de *compliance* voltados à Administração Pública, ademais, há uma discussão quanto à efetividade dos programas existentes (BARRETO; VIEIRA, 2021). Diante disso, o presente trabalho se propõe a realizar uma revisão bibliográfica sobre o “*Compliance* como ferramenta de gestão pública”, perpassando pela sua conceituação, o contexto internacional no qual se deu o seu surgimento, além das principais legislações nacionais sobre o tema.

Ademais, pretende-se analisar os elementos essenciais em programas de integridade voltados para a Administração Pública, com base no Decreto nº 11.129/2022. Portanto, serão desenvolvidas as concepções de engajamento da alta direção, estabelecimento de padrões de conduta e códigos de ética, treinamentos periódicos, canais de denúncia, análise de riscos e estratégias de monitoramento continuado do programa, demonstrando a essencialidade de cada componente para a efetiva implementação de um programa de *compliance*.

Por fim, será feito um estudo a respeito do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás, oferecendo uma visão geral da estruturação do projeto, alguns obstáculos e impulsionadores à sua implementação e os principais resultados obtidos. Além disso, haverá uma explanação sintética a respeito do Programa de *Compliance* Público voltado aos municípios do estado de Goiás, que teve sua criação motivada pelo programa do executivo estadual.

1 COMPLIANCE: CONCEITO, ORIGEM E INTEGRAÇÃO AO DIREITO BRASILEIRO

1.1 Conceito

Para iniciar este estudo, faz-se necessário entender o que é *compliance*. O referido termo tem origem no verbo em inglês *to comply*, isto é, “agir de acordo com”.

Segundo o professor da USP, Regis Fernandes de Oliveira (2020, p. 55), “*compliance* outra coisa não significa senão obedecer às regras, estar em conformidade com o que dispõem os preceitos legais e éticos”. Observa ainda que, assim como empresas e pessoas físicas devem se comportar em concordância com esses preceitos, o Estado também “deve pautar suas ações de acordo com o que está determinado em lei e agir sempre de forma a cumprir seus deveres constitucionais e legais”.

Destaca-se que, para além de agir em conformidade com a legislação, o *compliance* reflete também o agir ético, transparente e íntegro (MAGACHO; MOTTA, 2020). Desse modo, não se refere ao mero cumprimento das normas, sendo, “um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30).

Outrossim, observam Milena Donato Oliva e Rodrigo da Guia Silva (2018, p. 2709) que:

A noção de *compliance* envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e autorresponsabilidade pelas pessoas jurídicas. Quando se pensa em *compliance*, se reconduz imediatamente à ideia de autovigilância.

(...)

Estipulam-se normas de conduta a serem seguidas, de maneira a se garantir o respeito à legalidade, à transparência, bem como a ausência de conivência com qualquer tipo de infração ou ilícito praticados pelos funcionários ou representantes da sociedade.

Portanto, percebe-se que o *compliance* se apresenta como ferramenta interna de prevenção à violação das normas do ordenamento jurídico e condução ao agir ético, utilizada tanto por pessoas privadas como públicas. Contudo, diferente dos mecanismos de auditoria interna e externa, que examinam o cumprimento aos instrumentos de conformidade, mas não se fazem presentes de forma rotineira, a gestão da conformidade deve “integrar, de modo indissociável, ao próprio agir institucional, de modo que cada passo dado pelo organismo ou

instituição esteja acompanhado por essa conformação constitucional e legal” (GONÇALVES; GRILO, 2020, p. 48).

1.2 Resgate histórico

Conceituado *compliance*, é importante fazer um resgate histórico para entender o contexto de surgimento desse instrumento, afinal, conforme Maximiliano, o Direito “é um produto lento da evolução, adaptado ao meio”. Assim, ao “descobrir a origem e as transformações históricas de um instituto, obtém-se alguma luz para o compreender bem” (MAXIMILIANO, 2017, p.137).

Primeiramente, cumpre ressaltar que a *Securities and Exchange Commission* (SEC) teve especial papel para o desenvolvimento do *compliance* (BRAGATO, 2017). A SEC se trata de uma instituição dos Estados Unidos criada no ano de 1933 com o objetivo de “proteger os investidores, manter mercados justos, organizados e eficientes e facilitar a formação de capital” (SEC, 2021). Além disso, ela “detém a responsabilidade primária pela aplicação das leis de títulos federais e a regulação do setor de valores mobiliários, as ações da nação e as opções de câmbio e outros mercados de valores eletrônicos nos Estados Unidos” (ASSI, 2013, p. 19).

Adiante, a última metade do século XX foi marcada pelo aumento do comércio mundial. Em virtude da globalização, diversas empresas multinacionais surgiram e, conseqüentemente, a competição por mercados se intensificou (BERTOCCELLI, 2021). Diante desse cenário, Giuseppe Giamundo (2020, p. 448) revela que houve um “aumento da tentação de se recorrer a métodos não ortodoxos de se fazer negócios, em especial o suborno a agentes públicos estrangeiros”. Sendo, assim, diversas práticas de corrupção eclodiram.

Diante desse contexto, no ano de 1960, a SEC passou a exigir a contratação de *compliance officers* por parte das empresas, isto é, profissionais com a função de garantir que as atividades das empresas se dariam em conformidade com a legislação vigente e com as diretrizes internas. Sendo assim, teve início a era do *compliance*.

Dentre os escândalos de corrupção que marcaram o desenvolvimento do *compliance*, destacou-se, na década de 1970, o caso *Watergate*. O *Watergate* é um conjunto de edifícios de imóveis corporativos e residenciais situado em Washington D.C, sendo, à época das eleições presidenciais norte-americanas do ano de 1972, o endereço da sede do Comitê do Partido Democrático. Em junho do referido ano, cinco homens foram presos após invadirem o local e tentar fotografar documentos e instalar dispositivos eletrônicos para escuta ambiental.

Apurações policiais e jornalísticas revelaram que Richard Nixon, do Partido Republicano e candidato à presidência, tinha conhecimento da operação e tentava atrapalhar as investigações. “O objetivo da empreitada criminosa seria reunir informações que pudessem ser utilizadas contra o partido democrata, beneficiando, assim, a reeleição de Richard Nixon, que ocorreu cinco meses após o episódio em Watergate” (GOMES, 2021, p. 21).

Diante dessa situação, o Senado norte-americano instalou uma comissão com o objetivo de apurar os fatos, o que culminou em um processo de impeachment contra o presidente. Assim, para evitar um desgaste político maior, dois anos depois de se reeleger, Nixon renunciou ao cargo (GOMES, 2021).

Além do abuso de poder político para obter vantagem eleitoral indevida que já havia sido constatado pelo Senado, investigações promovidas pela *Securities and Exchange Commission* (SEC) revelaram que “centenas de companhias norte-americanas haviam efetuado pagamentos ilegais a políticos, partidos e agentes públicos estrangeiros em montante superior a 300 milhões de dólares” (GIAMUNDO NETO, 2020, p. 450).

Nesse contexto, o caso mais emblemático foi da empresa de aviões *Lockheed Martin Aircraft Corporation*. A empresa “era considerada a líder mundial no setor de defesa aeroespacial, fabricando aviões, caças, mísseis entre outros produtos. A *Lockheed* era a principal parceira do Departamento de Defesa dos EUA” (IRAPUAN NETO, 2018, p. 51). Além de contribuir com a campanha de Nixon, verificou-se que a empresa teria subornado agentes públicos de diversos países (GIAMUNDO NETO, 2020). Luis Irapuan (2018, p. 52) aponta que a *Lockheed* havia pago, “apenas entre os anos de 1970 e 1975, mais de cem milhões de dólares a funcionários públicos do alto escalão da Arábia Saudita”, além de subornar autoridades de países como Alemanha, Itália, Suécia, Japão, Holanda e inúmeros outros.

Conforme dispõe Giuseppe Giamundo (2020), as empresas investiam em práticas corruptas em detrimento de buscar a eficiência para uma competição saudável. Diante desse cenário, para restaurar a confiança no mercado norte-americano, os Estados Unidos viram a necessidade de regulamentar essas práticas que acabavam prejudicando a competitividade das empresas. Sendo assim, surgiu a primeira legislação antissuborno do mundo: a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). Nesse sentido:

A Foreign Corrupt Practices Act – FCPA ou Lei de Práticas Corruptas no Exterior, de 1977, surgiu como consequência ao movimento anticorrupção decorrente da repercussão do escândalo Watergate. Foi projetada para combater a corrupção e desestimular corporações e empresas norte-americanas a se envolverem em casos de suborno e corrupção no exterior. (COELHO; HERIINGER, 2017, p. 170)

A FCPA trata, principalmente, de dois temas: sanções ao suborno de agentes públicos estrangeiros e requisitos de transparência contábil.

Quanto ao primeiro tema, a referida lei proíbe “oferecer, prometer, autorizar ou realizar pagamento de qualquer valor a agente público estrangeiro a fim de influenciar qualquer ato ou decisão de sua competência, bem como para obter ou manter negócios”. Além disso, “é sujeito ativo da infração qualquer pessoa jurídica ou natural norte-americana assim como qualquer pessoa jurídica estrangeira que negocie ações, emita títulos ou realize negócios no território norte-americano”. (GIAMUNDO NETO, 2020, p. 451).

Com relação às disposições contabilísticas, passou a exigir que fossem produzidos e mantidos livros e registros que reflitam com precisão as transações e os ativos da companhia, evitando, assim, a manutenção de fundos secretos. Além disso, estabeleceu a necessidade de um sistema interno de controles contábeis na companhia emissora de títulos. Por fim, determinou que anualmente fosse apresentado à SEC um relatório anual, auditado por empresa externa independente.

Percebe-se, portanto, que os Estados Unidos, com a edição do FCPA, em 1977, foram pioneiros na punição de práticas corruptas em âmbito internacional. Isso porque, “em que pese a prática de corrupção fosse tipificada como crime na maioria dos países, a corrupção internacional, consistente no pagamento de vantagens ilícitas a agentes públicos de outros países, nem sempre o foi” (GIAMUNDO NETO, 2020, p. 448). Adiante, o autor informa ainda que esse cenário de desregulamentação teria como causa “o receio de prejudicar a competitividade de suas empresas no plano internacional”.

Contudo, com a pressão de organismos internacionais, passaram a ser criados diversos instrumentos em favor da adoção de medidas efetivas de combate à corrupção por parte dos países.

Nesse sentido, diversos países passaram a desempenhar esforços para minimizar os danos decorrentes desse cenário de corrupção. No Brasil, não foi diferente.

1.3 *Compliance* no Direito Brasileiro

No contexto brasileiro, um importante marco foi a publicação da Lei nº 9.613, em 1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, a

prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na Lei, além de criar o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

A primeira ação com fim a combater a corrupção internacional se deu com a ratificação da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, em 15 de junho de 2000, com o Decreto nº 3.678.

Outra importante legislação sobre o tema se trata da Convenção Interamericana contra a Corrupção, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. Tal Convenção apresenta diversas medidas de prevenção da corrupção que estão ligadas ao *Compliance*, dentre elas, “a criação, manutenção e fortalecimento de normas de conduta para o adequado desempenho das funções públicas”; “o fortalecimento de mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção”; e a “criação de sistemas para proteger os funcionários públicos e cidadãos que denunciem de boa-fé atos de corrupção”, por exemplo (BRASIL, 2021a).

Adiante, em 2006, o Brasil aderiu à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção por meio do Decreto nº 5.687. Dentre seus principais temas, destaca-se a prevenção como principal ferramenta de combate às práticas de corrupção; a criminalização do suborno a funcionários públicos nacionais, estrangeiros e de organizações internacionais públicas, além da penalização da corrupção no setor privado; a cooperação internacional para controle da corrupção; e a prevenção e detecção de transferências de produto de delito (BRASIL, 2021b).

Essas e outras Convenções incorporadas ao direito brasileiro foram fontes de inspiração para a criação da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção. Nela, houve inovação no sentido de responsabilizar objetiva, civil e administrativamente a empresa que praticar ato lesivo. Além disso, o art. 7º, inc. VIII da referida Lei determinou que, na aplicação das sanções, serão levados em consideração, dentre outros aspectos, “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, 2013).

Ademais, o Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, estabeleceu parâmetros para avaliar a existência e a efetividade dos programas de integridade referidos no artigo supracitado. Além disso, previu critérios para cálculo de multas nos procedimentos administrativos de responsabilização (PAR), celebração de acordos de leniência e disposições sobre os cadastros nacionais de empresas punidas.

Com o advento da Lei nº 13.303/2016, Lei das Estatais, a implementação de programas de integridade passou a ser uma obrigatoriedade para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, destacando “o dever de obediência às regras de transparência, governança corporativa e *compliance*” (MAGACHO; MOTTA, 2020, p. 114). Já o Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 tornou obrigatória a instituição de programas de integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Por fim, importante citar a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Como uma de suas inovações, determinou que em contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, é obrigatória a implantação de programa de integridade por parte do licitante vencedor. Além disso, dispôs como critério de desempate o desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade. Ademais, a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade passaram a ser considerados quando da aplicação de sanções e também como condição de reabilitação do licitante ou contratado para determinadas infrações.

2 PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM BASE NO DECRETO Nº 11.129/2022

Apesar de muito se falar em *compliance* aplicado ao âmbito privado, a sua importância no setor público tem se mostrado cada vez maior. Nesse sentido, leciona o professor Cláudio Coelho (COELHO, 2016, p. 76):

Inicialmente pode causar estranheza associar o Compliance com a Administração Pública enquanto destinatária de tais normas, pois teoricamente, este instituto teria nascido para adequar as sociedades (empresas) privadas à conformidade legislativa vigente. Ocorre que essa visão é equivocada, pois o Poder Público não só deve se submeter à legislação em comento, como deve dar o exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança.

Nesse sentido, conforme já explicitado neste artigo, a ferramenta da integridade não se reduz à adequação a normas jurídicas, mas representa um instrumento de mudança cultural para a promoção da ética no ambiente em que é inserido. Assim, previne, detecta, pune e remedia fraudes e atos de corrupção (IRAPUAN NETO, 2018).

Importante destacar que existem elementos essenciais para a existência e aplicação de um programa de integridade. O artigo 57 do Decreto nº 11.129/2022 determina quais são

eles, sendo que, para este estudo, destaca-se principalmente os dispostos nos incisos I, II, IV, V, X e XV. São eles: engajamento da alta direção da pessoa jurídica, estabelecimento de padrões de conduta e códigos de ética, treinamentos periódicos, canais de denúncia, análise de riscos e estratégias de monitoramento continuado do programa (CAMARÃO; SANTOS, 2020, p. 81).

Sendo assim, abaixo serão analisados esses elementos.

2.1 Mudança organizacional

Para que um programa de integridade seja devidamente implementado, faz-se necessário que aconteçam mudanças na organização que propiciem sua institucionalização. Nesse sentido, o Decreto nº 11.129/2022, em seu art. 57, inc. I, revela a necessidade do “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”.

A importância da alta administração para a institucionalização do *compliance* reside no fato de que não é possível a construção de uma cultura organizacional ética sem a atuação engajada de seus líderes. Isso porque eles servem de espelho para os liderados, guiando o comportamento destes através do exemplo. Sendo assim, o *walk the talk*, isto é, agir conforme com o que se fala, é essencial para que exista confiança por parte dos liderados, evitando contradição entre discurso e prática (NEVES, 2020).

Como exemplos de comprometimento da alta gestão, pode-se destacar o patrocínio ou apoio em todas as fases de implementação do programa; a adoção de uma postura ética e a determinação de que todos da organização assim ajam; ou mesmo frisar, perante os públicos interno e externo, a importância da implementação das políticas de integridade (BRASIL, 2017).

Outro importante ponto do Decreto em estudo se refere à criação de padrões de conduta e códigos de ética aplicáveis a todos os empregados e administradores. O referido código deverá conter regras de conduta, deveres, impedimentos e formas de punição aos desvios (CAMARÃO; SANTOS, 2020 apud TCU, 2015). É essencial, ainda, que o documento seja escrito em linguagem simples, de forma a propiciar o fácil entendimento a todos os servidores que fazem parte da organização, reduzindo os riscos de haver desvios de conduta.

Ademais, conforme o inc. IV, art. 57 do Decreto nº 11.129/2022, faz-se necessário “treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade”. Sobre o assunto, o Dr. Edmo Neves afirma:

A criação de leis, códigos e outras normas é considerada muito mais importante, de maneira quase que automática, do que comunicação e treinamentos. É mister rever essa escala de valores. Se o objetivo é ter um programa de compliance e integridade efetivo para a Administração Pública, a estratégia deve ser reforçar as iniciativas que levam à eficácia social, a mentalidade deve ter foco em comunicação e treinamento. (NEVES, 2020, p. 95)

Assim, mais do que apenas criar normas que regulem as ações dos indivíduos que fazem parte da instituição, é necessário que aconteça a capacitação desses servidores sobre o tema. Sendo assim, em um primeiro momento é importante introduzir o assunto aos gestores, para que esses auxiliem na disseminação da temática aos demais servidores. Mecanismos de comunicação como palestras, por exemplo, também se mostram de grande valor para que haja uma consolidação da cultura ética na organização, além de propiciar conhecer o conteúdo de normas jurídicas que devem ser observadas e promover o contato com a temática em geral.

Após, é preciso que os servidores desenvolvam habilidades práticas relacionadas às políticas de integridade. Nesse sentido, os treinamentos são essenciais, uma vez que fornecem o conhecimento necessário para a aplicação dos mecanismos do programa de integridade. Por fim, os treinamentos devem ocorrer de forma periódica, já que os riscos enfrentados se alteram com o passar do tempo.

2.2 Transparência e Canais de Denúncia

Um ponto importante a ser destacado refere-se à transparência por parte da Administração. Esse mecanismo fornece aos cidadãos as informações necessárias para que eles exerçam o controle das atividades do Estado. Assim, um ambiente transparente aliado ao olhar atento dos cidadãos às decisões governamentais propicia a denúncia externa de irregularidades, sendo uma importante ferramenta de combate à corrupção.

Além disso, esse contexto de controle social “induz a alta direção e colaboradores a agir com mais responsabilidade no exercício de suas atribuições, promover a ética e a transparência no setor público” (BRASIL, 2015, p. 85).

Para que as denúncias de irregularidades sejam possíveis, outro elemento essencial aos programas de integridade refere-se à criação de canais de denúncia. Segundo o art. 57, X, do Decreto em estudo (BRASIL, 2022), esses canais deverão ser “abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros”, além disso, deverão haver “mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa fé”. A legislação deixa clara, portanto, a necessidade de criação de canais de denúncia através dos quais poderão ser recebidas manifestações tanto internas quanto externas, isto é, tanto dos servidores quanto da população em geral.

Além de disponibilizar esses meios, é necessário que eles sejam acessíveis, de forma a possibilitar a utilização por qualquer indivíduo que deles necessite. Assim, disponibilizar meios diversos como aplicativos, sites, telefones ou mesmo meios presenciais, universaliza esse acesso. Ademais, acessibilidade, linguagem simples e *layout* intuitivo são exemplos de recursos que tornam os canais de denúncia mais democráticos e eficazes.

A independência da área responsável pelo recebimento de manifestação e a possibilidade de fazê-la de forma anônima, mantendo a confidencialidade das informações, também é essencial para garantir que o denunciante não vá sofrer represália. Assim, cidadão e servidor são encorajados a denunciar quando se depararem com irregularidades. Além disso, em especial nos casos em que o servidor denunciante não se utilize do anonimato para fazer a sua manifestação, deve haver uma política rigorosa na organização para evitar que ele sofra retaliação por parte de seus colegas ou de seus superiores (IRAPUAN NETO, 2018).

Ademais, deve-se possibilitar ao usuário do serviço acompanhar o andamento da sua demanda, de forma a proporcionar mais transparência e confiança de que sua denúncia está efetivamente sendo investigada. Por fim, a alta direção deve ser comunicada de possíveis riscos a que a instituição estiver exposta para que, assim, possa adotar as medidas necessárias.

2.3 Gestão de Riscos e Monitoramento

A gestão de riscos é elemento essencial do programa de integridade. O art. 57, inc. V do Decreto nº 11.129/2022, prevê a “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”.

Primeiramente, cumpre discorrer a respeito do que é um risco. Segundo o Tribunal de Contas da União (2018, p. 8), “é a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a

realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos”. Portanto, tratam-se de situações que, se concretizadas, pode afetar o sucesso da organização.

A gestão de riscos pretende justamente identificar, analisar, avaliar e tratar os principais riscos identificados, de modo a indicar ações para mitigar, transferir ou mesmo assumir esses riscos. Não havendo risco zero, o que se busca é que os riscos residuais sejam monitorados de forma contínua, sendo mantidos sempre dentro de limites aceitáveis. Sobre a temática, Bruno Maeda observa o seguinte:

O objetivo da análise de risco é identificar, antecipadamente, as principais áreas de risco e as principais situações e circunstâncias que podem aumentar as chances de que violações ou práticas ilícitas sejam cometidas. Ao invés de aguardar que problemas ocorram para agir de forma reativa, espera-se que empresas ajam de forma preventiva com base na antecipação dos principais problemas. Nesse sentido, é fundamental que o desenvolvimento de programas de *Compliance* seja pautado por um exercício específico de mapeamento e análise de riscos (MAEDA, 2013, p. 187).

Para implementar a gestão de riscos, o TCU (2018) aponta algumas práticas que são frequentemente adotadas pelo setor público brasileiro. Em um primeiro momento, é importante formar um grupo de trabalho com indivíduos que conheçam e tenham habilidades técnicas e gerenciais para aplicar as ferramentas de gestão de riscos. Nesse sentido, a figura do *compliance officer*, que poderá ser uma pessoa ou um grupo de pessoas, será responsável pela aplicação do programa.

Após, deverão ser realizados estudos preliminares para identificar quais os temas prioritários que serão objeto imediato de práticas de gestão de riscos.

Em seguida, é preciso que a organização defina estratégias para implementar essa ferramenta de integridade, definindo objetivos, responsáveis, ferramentas necessárias, temas críticos e a ordem de implantação. Feito isso, a criação de uma política de gestão de riscos que estabeleça princípios e diretrizes que orientem a instituição é essencial tanto para definir objetivos estratégicos a partir da análise de riscos, quanto como forma de dar transparência às ações da instituição.

Ademais, conforme já explicitado neste estudo, é essencial o comprometimento da alta direção para criar uma cultura da integridade, definir a política de gestão de riscos, responsabilidades, além de assegurar as ferramentas necessárias para a sua institucionalização.

Posteriormente, é preciso que a Administração Pública defina o processo de gestão de riscos. Para isso, o TCU (2018) propõe que sejam observadas as seguintes etapas:

comunicação e consulta entre a organização e as partes interessadas; estabelecimento do contexto, isto é, o ambiente no qual se busca atingir os objetivos; identificação dos riscos, incluindo escopo, participantes do processo, método utilizado para identificação e descrição dos riscos; análise dos riscos, de forma a determinar seu nível; avaliação dos riscos para priorização e tratamento; tratamento dos riscos, que inclui evitar, mitigar, transferir e aceitar o risco; e monitoramento, de forma a manter a atualização dos riscos.

Após o processo de gestão dos riscos inicia-se a implementação, que pode ser feita através de um projeto piloto para, posteriormente, adaptar e disseminar aos outros objetos e contextos da instituição. Por fim, outra boa prática apontada pelo TCU refere-se ao monitoramento e revisão da estrutura de gestão de riscos, de forma periódica, para garantir sua adequação e eficácia aos fins a que se propõe.

O surgimento de novas tecnologias, normas jurídicas e mudanças de entendimento podem tornar o programa de integridade defasado, não mais servindo aos fins a que se propôs. Por isso, o monitoramento contínuo, visando o aperfeiçoamento e a atualização do programa de *compliance* como um todo é de extrema importância, especialmente em se tratando de Administração Pública, em que o interesse público deve sempre guiar os processos adotados, assim como o princípio da legalidade.

3 O CASO DO PROGRAMA DE *COMPLIANCE* PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

Após conhecer os elementos essenciais que estruturam um Programa de Integridade, faz-se uma análise dessa ferramenta aplicada ao setor público no Estado de Goiás.

As informações contidas neste capítulo foram retiradas, principalmente, de documento não publicado fornecido pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás (GOIÁS, 2022c).

3.1 Visão geral do Programa

O Programa de *Compliance* Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP) teve início em um contexto de crescente demanda por maior transparência e eficiência na gestão pública. A necessidade de aprimorar a governança e fortalecer a integridade do setor público, em um cenário de escândalos de corrupção, motivou a criação de políticas e medidas voltadas para prevenção e combate à corrupção no âmbito governamental.

Como exemplos escândalos de corrupção que assolaram o estado nesse período, é possível citar as operações Gota D'água e Decantação, envolvendo fraudes em licitações no âmbito da Saneago. Além disso, a operação Cash Delivery ganhou bastante repercussão em setembro de 2018, onde executivos da Odebrecht declararam, em delação premiada, terem sido repassados R\$ 12 milhões para campanhas de Marconi Perillo em 2010 e 2014, em troca de favores no governo. Nesse período o ex-governador chegou a ser preso, apontado como chefe do esquema.

Tal cenário, portanto, foi crucial para que a administração enxergasse a necessidade de implantação de um programa de integridade no Estado de Goiás. Nesse sentido, em 2019, o PCP surge como uma iniciativa importante para promover uma cultura de ética e conformidade no serviço público, visando restaurar a confiança da população nas instituições governamentais.

O Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás foi instituído por meio do Decreto nº 9.406, de 19 de fevereiro de 2019, onde foi dividido em quatro eixos: ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos. A iniciativa tem caráter compulsório, abrangendo toda a administração direta e indireta do Estado de Goiás.

A Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE) é o órgão responsável por orientar e apoiar a implementação do PCP, que tem como finalidade principal buscar melhores práticas de governança e a otimização da gestão pública estadual, de forma a melhorar os serviços públicos prestados e a criar políticas públicas voltadas aos cidadãos.

Para tanto, após a promulgação do Decreto nº 9.406/2019, foi criado um Comitê Central de *Compliance* Público para acompanhar as ações do PCP e observar os riscos que podem afetar o governo como um todo, e um Comitê Setorial, de caráter consultivo e permanente, em cada órgão e entidade estadual, com o objetivo de implementar o PCP no âmbito da própria administração, devendo apresentar relatórios bimestrais de resultado ao Comitê Central. Ademais, Gestores de Finanças e Controle passaram a ocupar cargos comissionados de Assessor de Controle Interno, atuando no apoio às atividades de consultoria nas ações voltadas ao PCP na estrutura organizacional dos órgãos do poder executivo.

Após, os servidores estaduais passaram a ser capacitados. Por meio da Escola de Governo, foram fornecidos quatro cursos, um para cada eixo do Programa, ministrados por servidores da Controladoria-Geral do Estado.

Quanto ao Eixo Ética, houve a criação de um novo Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração, por meio do Decreto nº 9.837/2021. O referido documento foi construído a partir de uma consulta pública feita pela internet que reuniu

informações a respeito de qualidades desejadas e indesejadas e comportamentos esperados e a serem evitados pela Administração Pública. Assim, na construção do novo Código foram levados em consideração valores e comportamentos que são importantes para a população.

Além do exposto, ações que promovam a Ética e a sua internalização são desenvolvidas no âmbito da administração estadual, por meio de cursos presenciais e à distância sobre ética e da aplicação de questionários anuais para mensurar a internalização da ética pelos servidores.

No que se refere ao Eixo Transparência, busca-se fornecer informações de forma padronizada em portais de acesso à informação e dados abertos. Aliado a esse propósito, foi estabelecido o Prêmio Goiás Mais Transparente, que tem como meta reconhecer as unidades que alcançam altos níveis de conformidade na publicação de informações em suas páginas de acesso à informação, utilizando critérios técnicos estabelecidos pela ATRICON. O prêmio é dividido em duas categorias: transparência, que avalia a conformidade, e inovação, que incentiva boas práticas que vão além das previstas pelo regulamento do prêmio.

Ademais, há uma busca pelo aprimoramento dos serviços do Sistema de Ouvidorias do Estado de Goiás, com o objetivo de oferecer mais eficiência e celeridade no processo de acolhimento de manifestações e respostas a pedidos de acesso à informação.

Soma-se a isso a criação de diversas iniciativas de fomento a práticas de controle social. Entre elas, pode-se citar os projetos desenvolvidos pela CGE: “Estudantes de Atitude”, em parceria com a Secretaria de Educação, que propõe que alunos desenvolvam auditoria cívica em suas escolas, diagnosticando problemas e buscando soluções; “Embaixadores da Cidadania”, em parceria com a Universidade Federal de Goiás, para capacitar cidadãos com mais de 16 anos a respeito de legislação e temas relativos à cidadania, e; “Agentes da Cidadania”, também em parceria com a Universidade Federal de Goiás, que busca transmitir conhecimento sobre o uso das ferramentas de transparência disponíveis no setor público, como os sistemas de ouvidoria e os portais da transparência.

Com relação ao Eixo Responsabilização, destaca-se o fomento à utilização de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), em detrimento dos Processos Administrativos Disciplinares (PAD), que costumam ser mais onerosos ao poder público, uma vez que possuem mais recursos e maior prazo para serem concluídos. Além disso, foi criado o Sistema de Correição (SISCOR), que é um sistema informatizado para prevenir e apurar irregularidades através do controle, acompanhamento, orientação, instauração e condução de procedimentos de correição.

Por fim, o Eixo Gestão de Riscos tem como objetivo implementar Auditoria Baseada em Riscos (ABR) para, como consequência, aprimorar a eficiência do gasto orçamentário e melhorar as atividades organizacionais da Administração Pública. Para tanto, a Portaria nº 41/2019 – CGE criou um grupo de trabalho, composto por gestores de finanças e controle, para realizar consultorias com a finalidade de implantar, nos órgãos e entidades do Poder Executivo de Goiás, a gestão de riscos.

Ressalta-se, ainda, que como forma de fomentar a competição saudável e incentivar o engajamento na implementação dos eixos do Programa, a Controladoria-Geral do Estado criou um Ranking onde os participantes foram divididos em três categorias, de acordo com o número de servidores, sendo premiadas as três maiores notas por categoria. Nele, os órgãos e entidades que compõem o executivo estadual são avaliados quanto: à Certificação de seus servidores; divulgação semanais de temas relacionados aos eixos temáticos; aplicação de questionário sobre a internalização da ética; avaliação das respostas dadas ao referido questionário; pontuação obtida no Índice Goiás Mais Transparente; celebração de TACs, sempre que possível; número de recomendações parcial ou totalmente atendidas decorrentes de Solicitação de Ação Corretiva (SAC) ou de Informativo de Ação de Controle (IAC) e atendimento às recomendações de análises em procedimentos licitatórios e aditivos contratuais; resolutividade das respostas às manifestações de Ouvidoria; efetividade da gestão de projetos governamentais; e inserção e alteração do questionário de maturidade em gestão de riscos, além de disseminação de boas práticas sobre a temática e capacitação de servidores em gestão e fiscalização de contratos (GOIÁS, 2022f).

3.2 Obstáculos e Impulsionadores

A implementação de programas de integridade pública perpassa por diversos desafios. No caso do Programa de *Compliance* Público do Poder Executivo do Estado de Goiás, uma das principais barreiras foi a resistência dos servidores públicos às mudanças em sua cultura organizacional. Para driblar essa problemática, a Administração Pública buscou introduzir as mudanças de forma amistosa e gradual. Nesse sentido, a CGE, em parceria com a Escola de Governo do Estado de Goiás, produziu cursos de capacitação nos quatro eixos do PCP, com o objetivo de internalizar esses valores e habilitar os servidores estaduais para a implantação do Programa.

Ainda, o apoio da alta administração foi relevante para a execução do Programa, proporcionando um ambiente em que os servidores fossem mais atuantes e engajados no processo de mudança organizacional que surgiu, rompendo, assim, com a resistência vista.

Ressalta-se, também, que a pandemia foi mais um obstáculo para o desenvolvimento do Programa no Estado. Em virtude da Covid-19, diversas profissões precisaram se reinventar para se adequar à nova realidade que surgiu. Na Administração Pública, isso não foi diferente. Para que a implementação do PCP avançasse nesse período, passou a ser ainda mais importante a adoção de estratégias eficazes para capacitação e motivação dos servidores públicos. Nesse sentido, a utilização de técnicas de motivação como o Ranking de *Compliance* Público e o Prêmio Goiás Mais Transparente, foram essenciais para propiciar um maior engajamento por parte dos servidores. Isso porque, além de incentivar a competitividade positiva dos servidores e, com isso, promover maior empenho na implementação do programa, é também uma forma de reconhecer os esforços das equipes.

3.3 Principais resultados

É importante destacar que, apesar dos desafios que advêm da sua implementação, os programas de integridade pública levam inúmeros benefícios para a sociedade. A adoção de medidas preventivas e repressivas à corrupção gera economia de recursos públicos, melhora a qualidade dos serviços prestados à população e aumenta a transparência e a confiança nas instituições governamentais. Sendo assim, cumpre destacar alguns resultados obtidos pelo Estado de Goiás na implementação do programa de integridade.

Ao longo dos 4 anos de execução do PCP, mais de 9 mil servidores foram capacitados nos eixos do Programa: ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos. Até o momento, 285 servidores estaduais receberam a Certificação Profissional em *Compliance* Público, por terem cumprido as 180 horas de capacitação: 96 horas de habilitação em todos os quatro eixos e 84 horas em opções complementares (GOIÁS, 2022a).

Quanto aos eixos ética e responsabilização, destaca-se a criação do Código de Ética Estadual, com base em consulta pública a 1.379 cidadãos (GOIÁS, 2022b). Além disso, entre 2019 e 2022, 60 TACs foram celebrados na Administração Pública do executivo estadual goiano. Com isso, estima-se uma economia potencial de R\$ 6 milhões (GOIÁS, 2022c).

Quanto à gestão de riscos, em 2019, ano de criação do PCP, 21 órgãos e entidades recebiam consultoria com foco em licitação, folha de pagamento e fiscalização de execução

contratual. Em 2020, o número de pastas atendidas passou para 38. Já em 2021, 45 órgãos e entidades passaram a receber assistência em gestão de riscos, sendo implementado modelo de gerenciamento contínuo dos riscos. Em 2022, foi mantida a consultoria aos 45 órgãos e entidades e foi expandido o escopo da gestão de riscos para processos e áreas finalísticas, além de capacitar servidores das Secretarias Executivas das pastas (GOIÁS, 2022d). Ainda com relação à gestão de riscos, o total de riscos aprovados até o momento foi de 1180, sendo 1977 controles aprovados e 1025 em execução (GOIÁS, 2022c).

No que se refere à transparência, foi alcançado um índice de 66% de resolutividade das demandas, demonstrando aumento na eficiência dos canais de atendimento ao público. Além disso, o índice de confiabilidade do usuário do Sistema de Ouvidoria foi de 7,6 (GOIÁS, 2022c). Ademais, o tempo médio de resposta às manifestações, que em 2018 era de 14 dias, em 2022 passou a ser de 8 dias (GOIÁS, 2023a).

Com relação aos portais de acesso à informação, no ano de 2021 apenas 3 órgãos estaduais alcançaram 100% de conformidade das informações divulgadas nas páginas, de acordo com a metodologia da Atricon. Em 2022, 36 dos 49 órgãos e entidades participantes alcançaram a conformidade máxima (GOIÁS, 2022e).

Por fim, o governo estadual estima uma economia de mais de R\$ 1,8 bilhões, decorrentes de ações de gestão de riscos, inspeção e correição desenvolvidas nos anos de 2019 a 2022, em virtude do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (GOIÁS, 2023b).

3.4 Programa de *Compliance* Público Municipal

A implementação de programas de *compliance* público em municípios é uma iniciativa essencial para garantir a transparência, a integridade e a efetividade da Administração Pública. No entanto, quando se fala em municípios, existem diversas dificuldades envolvidas, que podem tornar esse processo complexo. O Brasil conta com mais de 5 mil municípios que possuem suas particularidades e realidades distintas. Assim, os programas de *compliance* devem ser adaptados à conjuntura de cada ente. Apesar de não existir um formato universal de implementação, como foi estudado, existem elementos essenciais a um programa de integridade.

Levando em consideração esses elementos, foi criado o Programa de *Compliance* Público Municipal (PCM), em 2022, com o objetivo de auxiliar os municípios goianos no processo de implementação de programas de integridade em suas estruturas organizacionais.

Diferente do PCP, no PCM a adesão por parte dos municípios é facultativa, mediante inscrição. Outra diferença entre os programas diz respeito aos eixos de aplicação. No programa municipal são três: ética, governo aberto e participação cidadã e gestão de riscos.

Cada eixo conta com diversas ações a serem executadas pelos participantes. Nesse sentido, o eixo ética abrange a criação de um Código de Ética Municipal e promoção de ações para disseminação da temática entre os servidores e a população em geral.

Já o eixo governo aberto e participação cidadã prevê a regulamentação da LAI no âmbito municipal, evolução no ranking de transparência do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, publicação de normativa de ouvidoria, implementação de sistema informatizado e canal de ouvidorias, além de incentivo à participação de cidadãos do município nos programas da CGE “Agentes da Cidadania” e “Embaixadores da Cidadania”.

O eixo gestão de riscos diz respeito às ações de instituição de uma política de gestão de riscos no município, avaliação do nível de maturidade, definição de contexto, escopo e critérios, elaboração de matriz e plano de ação de gestão de riscos e o próprio gerenciamento. Por fim, o PCM também prevê a criação de um comitê de *compliance* municipal e a capacitação de servidores nos três eixos do Programa.

Assim como aplicado ao Executivo Estadual, o programa municipal também possui um Ranking para incentivar a competição saudável entre os participantes. Contudo, com o objetivo de adaptar os critérios à realidade de cada ente municipal, foram criadas quatro categorias de avaliação, com base na quantidade de habitantes de cada cidade.

Ao longo do programa, alguns municípios optaram por não seguir adiante com a implementação devido às complexidades envolvidas e às limitações enfrentadas, como é o caso de Araguapaz, que não possuía recursos humanos suficiente para a execução do programa. Além disso, outros municípios como Crixás, Morrinhos, Flores de Goiás, Santa Tereza de Goiás, Nova Roma e Mundo Novo também acabaram deixando o programa antes de sua conclusão. Essa escolha foi tomada com base em considerações técnicas, orçamentárias e políticas, não significando necessariamente uma desistência definitiva ou uma falta de compromisso com a ética e a transparência na gestão pública.

Sendo assim, no ano de 2022, concluíram a implementação do PCM os municípios de Bela Vista de Goiás, Buriti Alegre, Campos Verdes, Cidade Ocidental, Goianésia, Goiânia, Inhumas, Itapuranga, Quirinópolis, Rio Quente, Senador Canedo e Vianópolis.

A administração não realizou avaliação dos efeitos e resultados do programa nos executivos municipais que participaram.

CONCLUSÃO

Este trabalho de conclusão de curso se propôs a estudar a aplicação do *Compliance* no âmbito da Administração Pública, permitindo analisar os elementos essenciais para aplicação desse instituto e também sua implementação no âmbito goiano.

Primeiramente, entendeu-se que o *compliance* vai além da mera aplicação de normas jurídicas, sendo um instrumento de fomento a práticas éticas e transparentes, de fundamental importância para a prevenção de atos ilícitos e para o aprimoramento da integridade na gestão pública. Para melhor compreensão desse instituto, foi feito um resgate histórico de seu surgimento, onde foi possível entender a especial importância do *Foreign Corrupt Practices Act* para se falar em corrupção em âmbito internacional e responsabilização de agentes que a praticam. Ademais, ficou demonstrado que as crescentes ações para prevenção da corrupção levaram o Brasil a aderir a convenções internacionais e a criar diversas normas sobre o tema.

Nesse sentido, a pesquisa mostrou o Programa de *Compliance* como uma ferramenta para combate e prevenção da corrupção. Assim, apontou para a necessidade de fomento a uma cultura ética e de integridade, desde a alta gestão aos níveis operacionais, com o comprometimento dos gestores públicos em sua implementação e manutenção. Além disso, a adoção de práticas transparentes e de gerenciamento de riscos se demonstrou essencial para garantir uma administração mais confiável e eficiente. Ainda, apontou para a indispensabilidade da promoção de capacitação aos colaboradores e gestores públicos, de forma a habilitá-los para utilizar essa ferramenta.

Por fim, a pesquisa destacou que a implementação de programas de *compliance* no setor público podem levar benefícios significativos para toda a sociedade. Com a análise dos resultados obtidos nos 4 anos de execução do Programa de *Compliance* Público de Goiás, ficou demonstrada a capacidade dessa ferramenta para promover melhoria da qualidade dos serviços públicos, aumento da confiança dos cidadãos nas instituições e a redução de gastos públicos, em especial com o gerenciamento de riscos.

Assim, apesar de a pesquisa não esgotar o tema, foi possível identificar a relevância e a necessidade do *compliance* na gestão pública, conformando a conduta dos servidores à legislação vigente e ao agir íntegro, responsável e transparente, capaz de impactar positivamente a vida dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ASSI, Marcos. **Gestão de compliance e seus desafios: como implementar controles internos, superar dificuldades e manter a eficiência dos negócios**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2013.

BARRETO, Rodrigo; VEIRA, James. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 3, pp. 442-463, jul-set, 2021. Disponível em: <<https://linkss.app/JBPYH>>. Acesso em 14 jan. 2023.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. **Manual de Compliance**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRAGATO, Adelita Aparecida. **O Compliance no Brasil: A empresa entre a ética e o lucro**. Dissertação de mestrado. Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Convenção da OEA: Principais temas**. Brasília: CGU, 2021a. Disponível em: <<https://linkss.app/EaUiT>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. Controladoria-Geral da União. **Convenção da ONU: Principais temas**. Brasília: CGU, 2021b. Disponível em: <<https://linkss.app/hQyGW>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais**. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<https://linkss.app/SEgYc>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

_____. Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<https://linkss.app/sONWA>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

_____. **Decreto 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. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://linkss.app/VFrMm>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

_____. **Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://linkss.app/fkDcz>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. Disponível em: <<https://linkss.app/ItRan>>. Acesso em: 06 fev. 2023.

CAMARÃO, Tatiana Martins; SANTOS, Fabrício dos Reis. Programas de compliance no setor público: percursos, entraves e reflexões para além das normas. In: MARTINS, Ricardo

Marcondes; DAL POZZO, Augusto Neves. **Compliance no Direito Administrativo**. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

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

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Bahia. Volume 3, nº 01, pp. 75-95, jul-dez, 2016. Disponível em: <<https://linkss.app/KCXgO>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

COELHO. Nuno M. M. S; HERIINGER, Helimara Moreira Lamounier. **Foreign Corrupt Practices Act: uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção**. In: Revista Jurídica. vol. 01, nº. 46, Curitiba, 2017. p. 164 – 187.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. Considerações sobre as leis anticorrupção dos Estados Unidos (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA) e do Reino Unido (Uk Bribery Act 2010). In: MARTINS, Ricardo Marcondes; DAL POZZO, Augusto Neves. **Compliance no Direito Administrativo**. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

GOIÁS. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Concurso ENAP 2022: Programa de Compliance Público**. Goiânia: CGE, 2022c. Não publicado.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Estado capacita mais de 9 mil servidores nos cursos do Programa de Compliance Público**. Goiânia: CGE, 2022a. Disponível em: <<https://linkss.app/JRgsc>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Guia Compliance Público Municipal**. 1ª Edição. Goiânia: CGE, 2022b. Não publicado.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Órgãos estaduais se destacam no índice de transparência**. Goiânia: CGE, 2022e. Disponível em: <<https://linkss.app/rkoLE>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Portaria nº 22, de 09 de fevereiro de 2022**. Estabelece as regras para o Ranking do Programa de Compliance Público do Estado de Goiás (PCP) para o exercício de 2022. Goiânia: CGE, 2022f. Disponível em: <<https://linkss.app/PayNt>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Programa de Compliance Público do Governo de Goiás**. Goiânia: CGE, 2022d. Disponível em: <<https://linkss.app/cHAqE>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Retrospectiva CGE 2019-2022**. Goiânia: CGE, 10 jan. 2023a. Instagram: @cgegoias. Disponível em: <<https://linkss.app/UFlie>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

_____. Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Retrospectiva CGE 2019-2022**. Goiânia: CGE, 5 jan. 2023b. Instagram: @cgegoias. Disponível em: <<https://linkss.app/Nxksh>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

GOMES, Marlos Corrêa. **Incidência da FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) sobre as empresas brasileiras** – Análise dos Acordos Celebrados pelo Departamento de Justiça Norte-Americano. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. A utilização dos instrumentos de compliance para a realização do princípio da moralidade administrativa. In: MARTINS, Ricardo Marcondes; DAL POZZO, Augusto Neves. **Compliance no Direito Administrativo**. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

IRAPUAN NETO, Luis. **Lei anticorrupção e a promoção ética do programa de compliance efetivo: um estudo de caso**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

MAEDA, Bruno Carneiro. Programas de Compliance Anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva. **Temas de Anticorrupção e Compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAGACHO, Bruna Toledo Piza; MOTTA, Fabrício. Avaliação dos programas de integridade nas contratações públicas: em busca de eficácia e segurança jurídica. In: MARTINS, Ricardo Marcondes; DAL POZZO, Augusto Neves. **Compliance no Direito Administrativo**. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes; DAL POZZO, Augusto Neves. **Compliance no Direito Administrativo**. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NEVES, Edmo Colnaghi. Programa de compliance e integridade para a Administração Pública. In: MARTINS, Ricardo Marcondes; DAL POZZO, Augusto Neves. **Compliance no Direito Administrativo**. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Notas sobre o Compliance no Direito Brasileiro. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro. Volume 11, nº 04, pp. 2708-2729, 2018. Disponível em: <<https://linkss.app/KxSrx>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Compliance e direito administrativo: aspectos gerais. In: MARTINS, Ricardo Marcondes; DAL POZZO, Augusto Neves. **Compliance no Direito Administrativo**. Volume 1. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. **What we do**. Washington: SEC, 2021. Disponível em: <<https://www.sec.gov/about/what-we-do>>. Acesso em: 22 jan. de 2023.