

O COMPLIANCE E A NOVA GESTÃO PÚBLICA COMO UMA TENTATIVA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Adriane Bandeira Pereira*; Augusto Martinez Perez Filho**; Ricardo Augusto Bonotto Barboza***.

**Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos Universidade de Araraquara-UNIARA.*

***Pós-Doutor em Inovação em Micro e Pequenas Empresas e Doutor em Alimentos e Nutrição, UNESP.*

****Doutor em Direito Faculdade Autônoma de Direito-FADISP; Mestre em Direito UNESP.*

**Autor para correspondência e-mail: amperezfilho@uniara.edu.br

PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública
Corrupção
Governança Corporativa
Lei das Estatais
Transformação Cultural

KEYWORDS

Osteonecrosis
Clinical Clerkship
Primary Prevention
Dental Radiography
Infections

RESUMO: Ao longo da história, notadamente após as guerras mundiais, foram testados modelos de Administração Pública, buscando-se cada vez mais eficiência, controle de gastos, transparência, responsabilidade e integridade. Ao mesmo tempo, escândalos de corrupção assolam as sociedades modernas, perplexas e desconfiadas. O *compliance* público, cujas bases foram tomadas de empréstimo da governança corporativa, surge como opção promissora para mitigar fraudes e irregularidades administrativas, moralizando o serviço público. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo a análise, por meio da revisão bibliográfica, do *compliance* público, em especial seu alcance, indagando se os desafios de implantação podem ser superados. Passando pelos sistemas já utilizados, pelos principais elementos do *compliance* e, por fim, pela sua aplicação ao Direito Público, conclui-se, ao final do trabalho, que os resultados são promissores, sinalizando pela necessidade de profunda transformação cultural de todos os atores sociais.

COMPLIANCE AND THE NEW PUBLIC MANAGEMENT AS AN ATTEMPT TO PREVENT AND FIGHT CORRUPTION

ABSTRACT: Throughout history, notably after the world wars, models of public administration have been tested, increasingly seeking efficiency, cost control, transparency, accountability and integrity. At the same time, corruption scandals are plaguing modern societies, perplexed and suspicious. Public compliance, whose bases were obtained from a loan from corporate governance, appears as a promising option to mitigate fraud and administrative irregularities, moralizing the public service. In this sense, this work aims to analyze, through literature review, public compliance, in particular its scope, inquiring whether the implementation challenges can be overcome. Going through the systems already used, the main elements of compliance and, finally, their application to Public Law, it is concluded, at the end of the work, that the results are promising, signaling the need for cultural transformation of all social actors.

Recebido em: 02/11/2020

Aprovação final em: 03/03/2021

DOI: <https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2021.v24i3.1277>

INTRODUÇÃO

Críticas quanto à ineficiência do Estado são ouvidas amiúde. No Brasil há uma alta carga tributária e, diariamente, escândalos de corrupção envolvendo desvio de verbas públicas são noticiados. Uma crise de legitimação política aparenta estar em curso e, dentro de tal cenário, busca-se maior eficiência estatal. Mais que isso, clama-se pela moralização do serviço público, livre de corrupção e prestação de serviços públicos eficientes, com qualidade e transparência na alocação dos recursos.

O fenômeno não se circunscreve ao Brasil: é mundial. Já na década de 70, nos Estados Unidos, a primeira Lei Anticorrupção e Antissuborno foi editada. O exemplo foi tomado de empréstimo pelo Brasil, inicialmente em alguns dispositivos esparsos da legislação e, quase quarenta anos depois, entrou em vigor a nossa própria Lei Anticorrupção.

No âmbito da gestão Estatal, observando que a governança corporativa se reinventou com sucesso, foi passo natural que o Estado cogitasse a utilização de seus princípios e instrumentos para a Administração Pública. A utilização do *compliance* ganhou força e recentemente a Lei das Estatais entrou em vigor e tornou obrigatório o uso do *compliance* na administração indireta do Estado.

O procedimento metodológico adotado será através de pesquisa bibliográfica e de documentos, examinar os modelos de gestão já utilizados ao longo das décadas, chegando ao *compliance* público como sistema eficaz aos propósitos buscados.

Ao longo deste estudo foram analisados os modelos já utilizados no Brasil, dentro do contexto histórico-econômico, seguindo-se à exploração da gestão corporativa, com ênfase para o *compliance*, com seus principais elementos e, por fim, será possível constatar os avanços obtidos em nosso País através da utilização do *compliance* público, mas com o registro do quão importante é o engajamento entre sociedade e poderes constituídos para a almejada governança pública eficiente.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Podemos listar três modelos de Administração Pública no Brasil, organizados em tópicos, sempre lembrando que a história não é estanque, há progressos e retrocessos, além da intersecção de modelos, como adiante veremos.

PATRIMONIALISMO

Também denominado clientelismo, consistia na troca de favores entre administradores e administrados e na falta de diferenciação entre o público e o privado. Muito relacionado aos modelos absolutistas, vez que não havia diferença entre o patrimônio dos reis ou imperadores com o do Estado que governavam.

Para Campelo (2013, p. 300), equivocava-se quem ainda pensa que o patrimonialismo está erradicado. Para ele, há duas espécies de patrimonialismo. A primeira, é o patrimonialismo político-administrativo, perceptível na conduta dos servidores públicos, seus chefes, gestores, políticos e administradores. A segunda é o patrimonialismo institucionalizado:

A outra espécie que também se identifica e, dessa forma, mais cristalinamente, o que chamaremos de patrimonialismo institucional, ou institucionalizado, ou seja, as práticas patrimonialistas saem do campo do imaginário, ou de uma subcultura, para integrar as instituições, existente de forma pública, nas normas vigentes no País, misturando-se nas instituições, que no modelo constitucional atual, dizem-se democráticas, sendo, portanto, possível ver, de forma explícita e pública, resquícios de patrimonialismo nas instituições estatais atuais.

É por todos sabido que herdamos a prática diretamente da colonização portuguesa, com vários exemplos desde então, mas um deles mostra o quão aprimorado era o processo:

Para fugir à censura, o Correio Braziliense, primeiro jornal brasileiro, era publicado em Londres. Seu fundador o jornalista Hipólito José da Costa, nasceu no Rio Grande do Sul e deixou o Brasil quando tinha dezesseis anos. Formou-se em Coimbra e morou dois anos nos Estados Unidos. [...] O mesmo Hipólito que defendia a liberdade de expressão e ideias liberais acabaria inaugurando, porém, o sistema de relações promíscuas entre Imprensa e o Governo no Brasil. Por um acordo secreto, D. João começou a subsidiar Hipólito na Inglaterra e a garantir a compra de um determinado número de exemplares do Correio Braziliense com o objetivo de prevenir qualquer radicalização nas opiniões expressas no jornal. Segundo o historiador Barman, por esse acordo, negociado pelo embaixador português em Londres, D. Domingos de Sousa Coutinho, a partir de 1812 Hipólito passou a receber uma pensão anual em troca de críticas mais amenas ao Governo de D. João, que era um leitor assíduo dos artigos e editoriais da publicação. O público nunca tomou conhecimento desse acordo, afirma o historiador (GOMES, 2007, p. 135-136).

Pelo exemplo supra, é possível concluir que o patrimonialismo, além do viés de apadrinhamento, também se apresenta indissociável da corrupção.

Ainda nesta fase podemos citar o coronelismo, no Brasil, enquanto a República Velha vai se deteriorando e o Estado vai ganhando força, formando-se um elo entre os políticos municipais e o poder público, como ensina Leal, em sua obra sobre o assunto. (1997, p. 41)

A institucionalização do patrimonialismo pode ser detectada ainda hoje em vários dispositivos legais, inclusive constitucionais, como a própria nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República, conforme Streck, em entrevista a Junges (2011).

GESTÃO BUROCRÁTICA

A palavra burocracia geralmente evoca, em primeira impressão, pilhas de papéis entulhados e bagunçados de um lado e excesso de normas e exigências de outro, tudo sempre relacionado a algo negativo. Mas nem sempre foi assim e, de fato, não há consenso sobre seu conceito.

Mafra Filho (2005) dissociando o conceito de burocracia de qualquer contexto histórico e político assim a define:

Burocracia é administração da coisa pública por funcionário sujeito a hierarquia e regulamento rígidos, e a uma rotina inflexível. Recebe o significado abrangente de classe dos burocratas. Identifica-se com grande influência ou prestígio de uma estrutura complexa de departamentos na administração da coisa pública (MAFRA FILHO, 2005, p. 1).

Tojal e Carvalho (1997, p. 53-54), por sua vez, citam as diferenças marcantes entre a concepção de Hegel e a de Marx, respectivamente:

[...] era aquela instância que fazia parte de uma estrutura tripartite e servia de elo entre a sociedade civil e o Estado. A função básica era de conciliação: mediar o interesse geral do Estado (interesse desde já universal) e os interesses particulares das corporações privadas. Hegel, coerentemente, da mesma forma que via a realidade do Estado como estrutura perfeita e superior à sociedade civil, visualizava a burocracia como uma classe social universal, desprovida de poder político. [...] é um corpo parasita sobre a sociedade burguesa, origina-se na contradição interna que divide a sociedade e é recrutada nas camadas médias e inferiores da sociedade, recrutamento este separa uma parte de seus membros do restante do povo, ligando-o à classe dominante. Ao mesmo tempo, Lênin sustentava que em uma sociedade socialista a extinção do Estado conduziria a uma extinção do seu aparelho burocrático (TOJAL; CARVALHO, 1997, p. 53-54).

Parece efetivamente difícil dissociar a burocracia do regime de governo e da posição do Estado frente à economia.

Historicamente, as Revoluções Industrial e Francesa impulsionaram para o Estado Liberal, com novos princípios e propósitos. As transformações políticas, sociais e culturais exigiram que o Estado se racionalizasse, o que efetivamente se verificou, e surgiu o modelo de gestão burocrático em antítese ao patrimonialismo então vigente.

No Brasil, o modelo continuou sendo o burocrático mesmo durante o Estado Novo dos militares, com aumento do aparato estatal. Foram instituídas muitas empresas públicas e o Estado se estabeleceu também como setor produtivo, ficando “a meio caminho da lógica de ação da administração direta e da lógica empresarial” (TOJAL; CARVALHO, 1997, p. 64).

Ao término dos governos autoritários, pontua-se o crescimento da política liberal, pregando a não intervenção do Estado na esfera dos particulares e buscando maior diferencial entre a coisa pública e a privada, assim como a transição do modelo de burocrático para o gerencial. (TOJAL; CARVALHO, 1997, p. 66).

Campelo (2013, p. 312) cita como marco histórico impulsionador das mudanças da gestão burocrática para a gerencial o final da segunda grande guerra do século XX, em que os países precisavam recuperar suas economias e buscar o bem-estar social.

Para os povos já sofridos e miseráveis o Estado precisava se reestruturar, se modernizar, ser mais ágil e eficiente, como adiante se verá.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Na Administração Pública gerencial o foco é o cidadão. Se antes era o aparelhamento do Estado com a burocracia e, um passo ainda atrás, era o interesse do monarca, agora busca-se o interesse público como finalidade da Administração Pública.

Campelo (2013), também colocando o interesse público como finalidade, cita ainda os seguintes princípios: responsabilidade, descentralização, participação social, transparência, honestidade, liderança e eficiência:

[...] A responsabilidade, tanto perante o Estado quanto perante a sociedade, envolve a submissão dos entes, dos órgãos e dos agentes públicos a tipos de fiscalização e controle, do ponto de vista formal, aqueles existentes no ordenamento jurídico, bem como ao controle de participação social, com atores importantes decorrentes de uma sociedade plural que assegure a participação e cobrança, característica decorrente de modelos democráticos. A descentralização configura-se como um traço marcante do gerencialismo, na medida em que funções e comandos de poderes estatais que, em regra, ficavam enclausurados nos agentes hierárquicos ou entidades da administração pública, agora é possível o trespasse para outros setores, não necessariamente público [...] A participação social, também caracterizada como capital social, por meio da qual será possível adotar modelos em que vários setores da sociedade participem de funções estatais, promovendo redes de participação social, cidadania [...] A transparência decorre da necessária motivação das decisões, da abertura do acesso às informações, do contraditório e da aceitação da participação popular na forma e pelos meios que sejam compatíveis com um razoável nível de eficiência. A honestidade, no caso, funcional, impõe ao agente público o dever de declarar eventuais impedimentos e de proteger de todo modo o interesse público, ainda que isso lhe possa causar prejuízos pessoais. A liderança significa o conjunto de atitudes dos agentes públicos no sentido de implementar ações voltadas para o empreendedorismo e à proatividade nas ações públicas, mantendo natural mente os vínculos normativos, mas não tão arraigados ao modelo burocrático. A eficiência é a procura do equilíbrio entre os custos e benefícios da adoção de políticas públicas, procurando realizar da melhor forma os serviços dos setores públicos, com um custo que seja satisfatório e razoável, procurando não manter situações custosas, ou deficitárias para os entes estatais, numa relação que com o menor custo possível possa se

atingir os interesses dos cidadãos, no sentido da satisfação da demanda dos mesmos junto a iniciativa pública (CAMPELO, 2013, p. 315-316).

Surgiu então a expressão cidadão-cliente, que parece advir do *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, denominação da reforma do Estado, tendo Hughes (1994), tradução nossa) colocado o “relacionamento com o público” como um dos nove pontos necessários para a reforma:

Há um maior reconhecimento da necessidade de responsabilidade entre os gestores e o público, como resultado das demandas com “foco nos clientes” e por uma maior capacidade de respostas a grupos externos e indivíduos. Esta é uma outra grande diferença do modelo tradicional, onde havia pouco contato com o mundo exterior, até mesmo com os clientes. A gestão pública é agora muito mais aberta a atividades participativas pelos cidadãos, pelos clientes e pelos interessados (HUGHES, 1994, p. 89).¹

No Brasil, a primeira reforma ocorreu durante o governo Getúlio Vargas, em 1936, com a criação do Departamento de Administração de Serviços Públicos (DASP), a quem competia fiscalizar a Administração Pública e a prestação dos serviços públicos. (NICOLAU, 2014, p. 37-38).

Durante o governo militar, foi o Decreto-lei 600/67, que criou a administração descentralizada, indireta; e, mais recentemente, tivemos a Reforma Administrativa de 1988, pela Emenda Constitucional nº 19/98.

A Constituição Federal, por sua vez, teria sido “uma grande vitória democrática”, mas marcada por uma “paralisação das ações de gestão gerencial” (CAMPELO, 2013 p. 317).

A crítica pungente ao período fica a cargo do ex-ministro do governo de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira, que viu, na transição democrática, “a volta aos anos 50 e aos anos 30” (2014, p. 12): aos anos 30 na gestão burocrática e aos anos 50 ao populismo. Para ele, a Constituição de 1988 foi concebida numa espécie de “euforia democrático-populista” sem que se dessem conta da profunda crise em que o País estava mergulhado:

O capítulo da Administração Pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma Administração Pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma Administração Pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da Administração Pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto um certo espaço para o clientelismo, principalmente no nível dos estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro, completar a revolução burocrática, para depois pensar nos princípios da moderna Administração Pública (PEREIRA, 2014, p. 12).

¹ There is more recognition of the need for direct accountability between managers and the public, as the result of demands for a ‘client focus’ and for greater responsiveness to outside groups and individuals. This is another big difference from the traditional model of administration, where there was little contact with the outside world, even with clients. Public management is now much more open to active participation from the citizenry, from clients and from stakeholders.

Não tardou muito e ele próprio pode conduzir o Ministério criado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e já operacionalizou algumas privatizações e a criação de algumas agências regulatórias, como a ANEEL, a ANP, a ANATEL, ANS, dentre outras, não cabendo ao escopo deste trabalho a análise de sua eficiência.

Por fim, a Reforma Administrativa de 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, teve como foco o funcionalismo público e a qualidade do serviço público. A Agência Senado (1998) assim listou os principais pontos da reforma administrativa: [...] chefia, direção e assessoramento; reserva das funções de confiança para os ocupantes de cargo efetivo (BRASIL, 1998, online).

A Reforma pode ser considerada moralizante do serviço público, mas já se ressalva, com informações trazidas pela Agência Senado (2020), que em setembro de 2020 o atual presidente Jair Bolsonaro enviou uma Proposta de Emenda Constitucional, identificada como 32/2020, que traz como principais tópicos a concessão de maior liberdade ao Chefe do Poder Executivo para modificar a estrutura da Administração Pública, extinguindo órgãos e entidades sem necessidade de lei; simplifica a seleção para o acesso a cargos de liderança e assessoramento, que dariam lugar aos cargos comissionados e funções gratificadas; possibilita que os “cargos estratégicos dos níveis mais altos” sejam dispensados da seleção simplificada; acrescenta princípios constitucionais ao artigo 37, da Constituição Federal, como a “inovação”, a “unidade”, a “coordenação”, a “boa governança pública” e a “subsidiariedade”; e, por fim, mas não apenas, cria cinco novos vínculos jurídicos em substituição ao atual Regime Jurídico Único, que são: por prazo determinado; cargo de liderança e assessoramento; por tempo indeterminado; por cargo típico de Estado; e, de experiência, os últimos três por concurso público.

A maior liberdade concedida ao Chefe do Executivo para alterar a estrutura da Administração Pública e a faculdade de nomeação de pessoas para cargos por prazo determinado, de liderança e assessoramento sem concurso público parecem destoar do contexto ora estudado.

O caminho para atingir uma nova e moderna gestão pública, ao lado dos avanços e retrocessos verificados ao longo das décadas, se afigura ainda longo, mas o *compliance* representa um grande avanço dentro da administração gerencial, através de mecanismos específicos e bem delimitados de combate à corrupção e garantia de maior eficiência, como veremos a seguir.

DA GOVERNANÇA CORPORATIVA AO COMPLIANCE PÚBLICO

É possível afirmar que a governança corporativa chegou ao Estado e, mais, que a gestão estatal agora emprega o *compliance* como modelo, em maior ou menor grau, em seus departamentos. Na Administração Pública indireta ela já é obrigatória por força da Lei 13.303/2016, que será adiante examinada. Antes, porém veremos no que consiste o *compliance*, sua evolução histórica e seus principais elementos.

Programas e conceitos da administração de empresas privadas vêm sendo cada vez mais incorporados pela Administração Pública, na medida em que a globalização e a evolução da sociedade tornaram a gestão estatal de certa forma obsoleta, ao mesmo tempo em que se apresenta por demais complexo que o próprio Estado desenvolva seus programas de gestão eficiente. As sociedades empresárias, todavia, necessariamente devem se aprimorar continuamente, sob pena de total insucesso no mercado econômico altamente competitivo atual:

Por serem sacudidas, todos os dias, por pressões de mercado e revoluções tecnológicas, as empresas privadas, para sobreviver, dependem da capacidade de agir com rapidez e introduzir o inusitado. A área pública, por sua vez, está sujeita a normas fixadas em leis e decretos, não fácil ou imediatamente alteradas: dependem de novos consensos políticos para introduzir novidades. A Administração Pública carrega dificuldades para resolver com rapidez problemas da comunidade: inserir a eficiência privada com a possibilidade de êxito imediato resultou, em grande parte, em mera ilusão. (MOTTA, 2013, p. 85).

Para entendermos as bases da governança corporativa, Aguiar (2018) assim a define:

A Governança Corporativa é uma ferramenta de gestão multidisciplinar voltada para transparência, responsabilidade, comprometimento e equidade na realização interna e externa das atividades empresariais. A sua essência está na valorização e retorno do capital investido como estímulo para manutenção do negócio e também a criação de novos empreendimentos (AGUIAR, 2018, p. 18).

Pode ser traduzida como uma gestão de controle de alto nível, em substituição às antigas gestões familiares, onde o acionista controlador era também o gestor e, não raras as vezes, privilegiavam-se os interesses pessoais em detrimento do todo (AGUIAR, 2018, p. 20).

Na gestão pública, verifica-se igualmente a presença dos administradores (agentes públicos) e os administrados (sociedade). Tal como na governança particular, na pública também se faz necessária a adoção de princípios como transparência, integridade e prestação de contas, do inglês *openness, integrity e accountability*, dentre vários outros, trazidos pela INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (2014, “tradução nossa”, p. 5):

Princípios para uma boa governança no setor público (a) A governança compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados. (b) A função fundamental da boa governança no setor público é garantir que as entidades atinjam os resultados pretendidos, agindo sempre no interesse público. 1. Agir no interesse público requer: A. Comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com os valores éticos e respeitando o estado de direito. B. Garantir a abertura e o envolvimento abrangente das partes interessadas. 2. Além dos requisitos gerais para agir no interesse público nos princípios A e B, alcançar a boa governança no setor público também requer arranjos eficazes para: C. Definir resultados¹ em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis. D. Determinar as intervenções necessárias para otimizar a obtenção dos resultados pretendidos. E. Desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e dos indivíduos dentro dela. F. Gerenciar riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas. G. Implementar boas práticas em transparência, relatórios e auditoria, para fornecer responsabilidade eficaz. (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2014, p. 5).²

A utilização da gestão corporativa para o Estado parece apresentar benefícios evidentes, na medida em que priorizasse a melhor alocação de recursos, a gestão com maior controle e eficiência, a descentralização administrativa e, não menos importante, o controle de resultados, conforme faz alusão Fadul e Souza (2006) citados por Aguiar (2018, p. 23). A rigor, não parece demasiado dizer que o controle de resultados já pressupõe todas as práticas citadas anteriormente.

Se as boas práticas da governança corporativa chegaram à gestão do Estado e de suas estatais, parece caminho natural a utilização do *compliance* como pilar. A origem da palavra vem do verbo *to comply* que significa cumprir, obedecer, estar conforme, aderir, observar ou, no inglês, extraído do Dicionário Collins Online: “agir de acordo com as regras, com forte intenção de fazer algo, etc; ser obediente (a)” (2021, “tradução nossa”).

² *Principles for Good Governance in the Public Sector* (a) Governance comprises the arrangements put in place to ensure that the intended outcomes for stakeholders are defined and achieved. (b) The fundamental function of good governance in the public sector is to ensure that entities achieve their intended outcomes while acting in the public interest at all times. 1. Acting in the public interest requires: A. Behaving with integrity, demonstrating strong commitment to ethical values, and respecting the rule of law. B. Ensuring openness and comprehensive stakeholder engagement. 2. In addition to the overarching requirements for acting in the public interest in principles A and B, achieving good governance in the public sector also requires effective arrangements for: C. Defining outcomes¹ in terms of sustainable economic, social, and environmental benefits. D. Determining the interventions necessary to optimize the achievement of the intended outcomes. E. Developing the entity's capacity, including the capability of its leadership and the individuals within it. F. Managing risks and performance through robust internal control and strong public financial management. G. Implementing good practices in transparency, reporting, and audit, to deliver effective accountability.

Segundo Candeloro, Rizzo e Pinho (2012) *compliance* é:

[...] um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como as atitudes de seus funcionários; um instrumento capaz de controlar o risco de imagem e o risco legal, os chamados ‘riscos de compliance’, a que se sujeitam as instituições no curso de suas atividades (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30).]

Para além de conceituar *compliance* ou código de integridade como um manual de regras a serem seguidas, o conceito vai muito além, como uma cultura de *compliance*. Na visão de Serpa (2016, p.7), “[...] não é sobre lei, mas sim sobre querer seguir as leis.”

É a cultura do *compliance*: a disposição de seguir regras e ser ético. Por isso alguns autores como Hencsey et.al (2020) sustentam que ver *compliance* como *to comply* deve ser abolido, pois não há sentido em seguir regras sem as entender, sem as internacionalizar e, mais, sem com elas concordar. O caminho para exigir o cumprimento cego de regras é a punição e implantação de controles rígidos e contínuos, o que também não é garantia de sucesso. Desse modo, concluem que:

Assim, o *compliance* deve ser visto e percebido como uma forma de conscientizar os colaboradores e parceiros, por meio de reflexões, sentimentos reais e aprendizado. Ética, moral e comportamento adequado devem fazer mais parte do escopo da transformação de cultura, do que de práticas implementadas que visam a mero controle e/ou cumprimento de formalidades legais. A efetividade dependerá também da adesão e da perpetuação do comportamento da alta direção, que deverá emanar o exemplo aos seus subordinados e nas suas relações com os parceiros externos (HENCSEY et.al 2020, p.103).

Evidente que as regras, normas, leis, regulamentos e diretrizes devem ser seguidos, e isso é ponto fundamental para uma gestão eficiente e profícua, mas é mister ir além e conscientizar desde o colaborador júnior até o presidente da companhia, o que remete a outra expressão em inglês, que diz *tone at the top*, que pode ser traduzido como “o exemplo vem de cima”. O objetivo é perenizar e incutir a cultura do *compliance* na corporação e no Estado.

CONTEXTO HISTÓRICO DO COMPLIANCE

É possível afirmar que o instituto é relativamente recente, no Brasil e no mundo, em termos históricos. Começou a ser concebido oficialmente como área de atuação nos EUA em 1960, com a criação da *Security and Exchange Commission* (SEC), tratando-se da Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, que trouxe à lume a operação *Watergate*:

Segundo apurado à época mais de quatrocentas empresas americanas admitiram fazer pagamentos duvidosos ou ilegais a funcionários de governos estrangeiros, políticos e partidos políticos para assegurar os negócios além da fronteira. Desse modo, o Congresso promulgou o FCPA buscando eliminar o suborno de funcionários estrangeiros, como, também, para restaurar a confiança do público na integridade do sistema empresarial americano. (CARDOSO, 2013, p. 123).

Há autores, todavia, que remontam à criação do Banco Central Americano (Federal Reserve), em 1913, “com o propósito de implementar um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável.” (RODRIGUES, 2020).

De registro também a crise de 1929, que acarretou a queda da Bolsa de Nova Iorque, permitindo uma

política mais intervencionista do Estado na economia, com a função de garantir a segurança dos investidores, o que representou “novas responsabilidades de regulação e implementação de novos instrumentos na esfera criminal que viessem a prevenir os ilícitos.” (BONACCORSI, 2020, p. 83).

Além da criação da (SEC) no período da Segunda Guerra Mundial, Rodrigues (2020) registra que em 1945:

[...] nas conferências de Bretton Woods foi criado (sic) o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Monetário para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para promover o desenvolvimento econômico mundial, erradicar a pobreza e financiar os esforços de reconstrução das nações europeias destruídas com a Segunda Guerra Mundial (RODRIGUES, 2020).

Em 1970 foi editada a Lei RICO – RACKETEER INFLUENCED AND CORRUPT ORGANIZATION ACT, em tradução livre “Lei Federal das Organizações Corruptas e Influenciadas pelo Crime Organizado”, que previa até 20 anos de prisão, multas pesadas e confisco de bens decorrentes destes atos (VIEIRA, 2019, p. 38).

Finalmente, o marco preciso para o que se entende hoje por *compliance* foi a Lei Federal Anticorrupção americana ou *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, de 1977, que passou a punir a corrupção praticada por empresas nacionais em terrenos estrangeiros, em resposta ao escândalo denominado *Watergate*, como já visto, sendo assim a primeira lei anticorrupção transnacional. Para Pinto Coelho e Santos Junior (2008):

[...] uma das suas peculiaridades é que ela define como crime não apenas o pagamento de propina em si, mas também todo e qualquer pagamento feito por empresas listadas na bolsa de valores americana, que não esteja registrado claramente. O seu conteúdo possui disposições anticorrupção criminais e cíveis, como também dispositivos de contabilidade e de controle interno. Já no que se refere à sua aplicabilidade e competência, engloba qualquer cidadão americano ou subsidiária americana ou estrangeira (inclusive brasileira) em solo americano, que tenha capital americano, empresas estrangeiras que tenham negócios ou conexões com os EUA, além de outras situações específicas (COELHO, SANTOS JUNIOR, 2008, p. 11).

Um exemplo recente e claro da transnacionalidade da (FCPA) foi o acordo celebrado com a empresa brasileira Odebrecht em uma corte federal do Brooklyn em Nova York que teria chegado a US\$ 2,6 bilhões em multas para autoridades brasileiras, norte-americanas e suíças. (Estados Unidos, 2016). No Brasil, firmaram acordos de leniência nos valores de 3,83 bilhões pela Odebrecht e R\$ 3,13 bilhões pela Braskem (OLIVEIRA; AGUIRRE, 2020, p. 75). Os mesmos autores sustentam que atualmente a empresa tenta renegociar os acordos celebrados no exterior.

Dos Estados Unidos, o *compliance* se espalhou para o Reino Unido, cuja legislação anticorrupção é considerada uma das mais severas do mundo e em seguida para a França.

No Brasil tornou-se prática mais robusta nos últimos 20 anos. No início contávamos com alguns dispositivos esparsos no Código Penal, na Lei de Crimes de Responsabilidade, Lei de Improbidade, Lei das Licitações e da Ação Popular.

Hoje é possível dizer que contamos com um microsistema anticorrupção que é composto pelas Lei 9.613/1998, conhecida como “Lei da Lavagem de Dinheiro”; Lei Complementar 135/2010 ou “Lei da Ficha Limpa”; Lei 12.741/2012 conhecida como “Lei da Transparência Fiscal”; Lei 12.527/2011 ou “Lei de Acesso à Informação”; Lei 12.850/2013, conhecida como “Lei das Organizações Criminosas”; Lei 12.846/2013 “Lei Anticorrupção”; e, por fim, a Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que será brevemente analisada no capítulo seguinte.

PRINCIPAIS ELEMENTOS DO PROGRAMA DE COMPLIANCE

Como principais elementos do *compliance*, podemos citar: a) suporte da administração e liderança;

b) análise de riscos; e, c) controle interno, auditoria e *compliance officer*.

No tocante ao suporte da administração e liderança, como é intuitivo, a mais alta gestão da empresa deve estar comprometida com o programa, deixando de elaborá-lo apenas como um requisito para determinadas atividades, como por exemplo a participação em licitações. Uma vez comprometida com o programa, deve franquear a mais alta autonomia ao departamento de *compliance*, garantindo-lhe inclusive autonomia financeira.

Deve ser firme ao pontuar sobre a obrigatoriedade da adoção de padrões éticos na empresa, de modo que o chefe do departamento de *compliance*, o *chief compliance officer*, seja pessoa altamente qualificada e de hierarquia adequada.

Para Sangoi (2018), o suporte concreto deve ser diário e concreto:

[...] é fundamental, para que o *compliance* seja de fato parte da cultura corporativa, que os funcionários não sejam cobrados por ‘resultados acima de tudo’ e que não exista incentivo ou tolerância a práticas que, não obstante ilícitas, trazem resultados positivos para organização a curto prazo (SANGOI, 2018, p. 94).

Arruda, Barboza e Perez Filho (2021) bem equacionam a necessidade de apoio efetivo da mais alta cúpula da empresa, inclusive porque é do *compliance officer* também a função de impor limites à atuação empresarial:

É do *compliance officer* a função de controle e gerenciamento das atividades como forma de impor limites à atuação empresarial, avaliando os riscos empresariais e incumbindo-se do dever de elaboração de código ou manual de conduta e controle interno. Essa gestão de risco tem por finalidade diminuir ou evitar uma futura responsabilização, seja ela na esfera cível, administrativa ou penal (ARRUDA; BARBOZA; PEREZ FILHO, 2021, p. 139).

Finalmente, o *chief compliance officer* deve ter acesso franqueado a todas as reuniões da companhia, aos mais altos escalões, garantindo sua participação em todas as frentes da empresa, como condição para o desempenho adequado de suas relevantes funções.

No tocante à gestão de riscos, ela se insere na delicada tarefa de identificar a parte mais frágil nas operações da companhia: aquela que “pode dar errado” e se antecipar a esse momento, evitando-o. Para Sangoi (2018) o foco deve estar na prevenção da corrupção:

Essa identificação deve considerar, sobretudo, a probabilidade de ocorrência de ilícitos e corrupção, e os possíveis impactos desses atos lesivos nas operações da empresa. Com base nessa avaliação dos riscos identificados, serão desenvolvidas as regras, políticas e procedimentos para prevenir, detectar e remediar a ocorrência dos atos indesejados. Essa prática de verificação, análise e mapeamento de riscos dos negócios é conhecida como *risk assessment* (SANGOI, 2018, p. 96).

É essencial que a gestão dos riscos se dê externamente também. O *compliance officer* deve se preocupar em se informar com fornecedores, parceiros de negócio, clientes, enfim, todos aqueles envolvidos com a corporação, sempre com vistas a adotar uma conduta ativa e não reativa: evitar e não remediar.

Finalmente, para os últimos elementos a serem analisados, tem-se o controle interno, o *compliance officer* e a auditoria, por vezes havendo confusão entre os termos.

Para Cardoso (2013), o processo de controle interno é mais amplo “e dele participam todos aqueles que possuem interesses diretos no desempenho da empresa [*stakeholders*], enquanto o *compliance* é de responsabilidade do *compliance officer*”. (CARDOSO, 2013, p. 40). Para ela, são os mecanismos de

controles internos que se propõem a garantir que os objetivos da companhia serão cumpridos.

Stakeholders são os acionistas, os consumidores, os fornecedores e a sociedade em geral, de acordo com o Instituto Ethos, alertando que há uma tendência cada vez maior de ampliar o conceito para “quem se julgue como tal” (CUSTÓDIO; MOYA, 2007, p. 5)

Para os autores Valente, Amaral e Bonfante (2020), relacionando as formas de atuação do *compliance officer*, nelas incluem o desenvolvimento de mecanismos de controles internos para diminuir riscos e assegurar o cumprimento das políticas da corporação:

[...] avaliar os riscos do modelo de negócios desenvolvido pela empresa, apontando problemas e propondo alternativas; desenvolver e aplicar o código de conduta e políticas internas; oferecer treinamentos periódicos sobre temas relevantes da atuação dos colaboradores, fomentando a comunicação sobre temas de integridade; desenvolver mecanismos de controles internos para diminuir riscos e assegurar o cumprimento das políticas; estabelecer processos de monitoramento das atividades negociais, pautados em critérios objetivos, e que permitam a devida verificação de irregularidades; fomentar e acompanhar o canal de denúncia (ética) da empresa; exercer a função consultiva, sanando dúvidas sobre questões negociais na perspectiva de compliance; realizar a due diligence de parceiros comerciais; liderar ou assessorar processos de investigação interna; ser a ponte entre as autoridades públicas e a alta administração [...] (VALENTE; AMARAL; BONFANTE, 2020, p. 69).

Parece mais adequado o segundo posicionamento, no sentido de que o programa de *compliance* seria responsável pela elaboração do conjunto de mecanismos de controles internos, como o treinamento contínuo dos funcionários, a garantia da publicidade, a responsabilidade pelo canal de denúncias, dentre outros.

Em suma, Puyol apud Perez Filho (2019), identifica no *compliance officer* o arquiteto e administrador do programa de *compliance*:

[...] o arquiteto e administrador da estratégia de *compliance* da empresa, a estrutura e os processos. Como líder das tarefas relativas ao cumprimento da integridade e especialista nesta matéria, o diretor de *compliance* é responsável por estabelecer normas e a aplicação dos procedimentos para assegurar que os programas relativos ao mesmo em toda a organização são eficazes e eficientes na identificação, prevenção, detecção e correção das faltas de cumprimento com as normas e regramentos aplicáveis (PUYOL apud PEREZ FILHO, 2019, p. 196).

Como mecanismo eventual de investigação da regularidade da empresa tem-se por último a auditoria interna, atuando em todas as áreas da sociedade empresária, com o poder/dever inclusive de verificar a regularidade do programa de *compliance*.

Manzi, citada na cartilha “Função do Compliance” (2008, p. 14) elaborada pelo Comitê de *Compliance* da Associação Brasileira de Bancos Internacionais e pela Comissão de *Compliance* da Federação Brasileira de Bancos distinguiu auditoria interna de *compliance* relatando que a auditoria interna é uma avaliação objetiva e independente e seus trabalhos são aleatórios e temporários. Por amostragem verifica-se se as normas estão sendo seguidas. *Compliance* executa tais atividades rotineiramente. Aponta ainda que as funções são semelhantes, mas não se confundem, sendo inclusive função da auditoria avaliar se a estrutura de *compliance* está funcionando de acordo.

O que se espera com todos esses recursos, em última análise, é a integridade da empresa, pública ou privada, prevenindo fraudes, atos ilícitos e até mesmo irregularidades administrativas e, por consequência, a corrupção e os conflitos, além de garantir melhores resultados para seus investidores e, no caso do serviço público, ao cidadão, no que se pode chamar de *compliance público*, como será

estudado no próximo capítulo.

COMPLIANCE COMO MECANISMO DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Permitindo maior controle das empresas públicas e privadas, evidencia-se que o *compliance* mostra-se promissor no combate à corrupção e, por consequência, possibilita uma boa gestão pública. Desse modo, serão objeto deste capítulo a análise da relação íntima entre corrupção e política e os meios de prevenção e combate de desvios justamente por meio do *compliance*. Serão vistos alguns dispositivos da Lei 13.303/2016 e, por fim, a necessidade de engajamento entre a sociedade e os poderes constituídos.

COMPLIANCE PÚBLICO

Para tratar de *compliance* público, forçoso novamente voltar os olhos à prática da corrupção que vem assolando o mundo moderno e o Brasil especialmente.

Dentro dos modelos de gestão estudados, o patrimonialismo se associava ao conceito de corrupção, vez que não havia clara distinção entre público e privado. A corrupção, por óbvio, não se limitou ao período, estando também presente nas administrações burocrática e gerencial, agora sob “abrigo” das grandes corporações, nacionais e internacionais.

Para além destas vertentes, Filgueiras (2008) vê na corrupção uma “crise de legitimação”:

Como o conceito de corrupção tem uma história, é fundamental perceber que sua dinâmica está em uma hermenêutica das crises de legitimação. Por se tratar de uma história centrada no ato de pensar valores e normas, a corrupção deve ser analisada na dimensão do discurso político. Por estar associada à moral política, a corrupção é representada como a precedência dos interesses privados em relação ao interesse público. Ou seja, uma dimensão da vida privada que não é legítima, pelo fato de estar dissociada dos valores e normas que organizam o interesse público (FILGUEIRAS, 2008, p. 84).

Faoro (2000) traça uma crítica pungente ao que chama de aparelhamento político:

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político — uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes — impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores (FAORO, 2000, p. 871).

Perez Filho (2019) também vê a íntima relação entre a corrupção e a crise política, que aprofunda a desigualdade social, na medida em que alguns são privilegiados em detrimento de outros, por razões escusas, mencionando ainda que a malversação do dinheiro público se traduz na escassez de recursos para a prestação de serviços públicos de qualidade. Assim, defende que:

Promover crescimento econômico de nossa nação e combater a corrupção representará arrecadação de novas divisas e maior controle do gasto público. Consequentemente, haverá mais recursos para a consecução das políticas pública. Nisto o Poder Judiciário tem grande valia, apesar de – isoladamente – não ser capaz de extirpar a corrupção da Administração Pública (PEREZ FILHO, 2019, p. 73).

Aguiar (2008, p. 28) pontua que onde as instituições são fracas, os políticos vêm a oportunidade de corrupção a partir do cálculo de riscos x benefícios. Para ele, os atos de corrupção: “são mais recorrentes em sociedades onde as instituições são menos democráticas e mais representadas pela dominação tradicional como o patrimonialismo e o clientelismo, sendo em vista a existência do excesso de monopólios

e redes de privilégios [...]”

Não há dúvidas que tais excessos dificultam a investigação institucional e social, de modo que parece adequado dizer que o *compliance* se apresenta como boa estratégia de controle e prevenção.

A legislação brasileira, na mestra trilha dos demais países, também acompanhou o movimento mundial de reformas e, de relevo, foram editadas as normas antissuborno e anticorrupção e, mais recentemente, a Lei 13.303/201, que instituiu formalmente o *compliance público* na Administração Pública indireta.

A Lei das Estatais, como é conhecida, disciplina 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 e se aplica a toda a empresa que explore atividade econômica de produção, comercialização de bens ou prestação de serviços públicos, mesmo para a prestação de serviços públicos essenciais.

No tocante à amplitude, embora tenha deixado de lado as estatais de “menor porte”, sendo aquelas com capital bruto inferior a noventa milhões, estabeleceu o prazo de 180 dias para que cada ente da federação, isto é Estados e Municípios poderão estabelecer seus próprios critérios, inclusive ampliando, aqui em termos de conferir maior controle às suas Estatais, inclusive de capital menor que o estabelecido pela Lei federal. No Estado de São Paulo foi editado o Decreto-lei nº 62.349/2016, mantendo no geral os ditames da Lei das Estatais.

Aparenta não ser tão amplo no tocante à transparência, cuja palavra aparece em apenas no artigo nono, limitando para a companhia fechada a divulgação de informações consolidadas no relatório da administração anual. O artigo dez também disciplina que a divulgação de informações da empresa estatal caracterizada como aberta caberá exclusivamente ao diretor responsável pela área de relações com investidores, muito embora o mesmo dispositivo parta do princípio de que ela pode causar impacto na cotação de seus valores mobiliários ou em suas relações com o mercado, consumidores e fornecedores. Ao que parece, essa última categoria ficará privada de informações.

Retornando à Lei Federal, de relevo o exame dos artigos oitavo e nono, que tratam respectivamente da transparência e do código de integridade.

O primeiro, disciplina de maneira pormenorizada como deve ser cumprido o requisito de transparência, mencionando no inciso VIII “a ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa”, o que remete ao que já foi tratado a respeito do *compliance* e da adoção de métodos da governança corporativa. Estabelece também a obrigatoriedade de que haja alinhamento entre o interesse público das estatais e subsidiárias com aqueles de políticas públicas, o que aparenta ser uma conquista para os direitos dos cidadãos, no sentido de que o bem estar social passa a integrar, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, os objetivos sociais de tais empresas.

O artigo seguinte é específico para o combate à corrupção e para a efetiva implantação do *compliance*, na medida em que o *caput* trata de práticas de controles internos diários, por empregados e administradores; prevê uma área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações, de gestão de riscos e auditoria interna e o Comitê de Auditoria Estatutário. O parágrafo primeiro disciplina sobre o Código de Conduta e Integridade, mencionando expressamente, no parágrafo quarto, a palavra *compliance*, ao afirmar que o estatuto social deverá prever que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que suspeite de irregularidades praticadas pelo direto presidente.

Coelho (2016), debruçando-se sobre a Lei, observa que a regulamentação se aproxima do tratamento dado às empresas privadas:

Afinal, o objetivo a ser alcançado, tanto em uma como a outra [empresas públicas e privadas], é evitar os grandes esquemas de corrupção, de suborno e através de uma análise mais ampla, combater todos os tipos de infrações, sejam elas administrativas ou penais. Os tempos são outros e a influência de leis estrangeiras é cada vez mais forte e se mostra urgente e necessária (COELHO, 2016, p. 95).

Como também já foi exposto, não se trata apenas de seguir as leis, normas, regulamentos, mas de entender a importância e estar de acordo com eles. Ultrapassa a obediência cega, raras vezes obtida, até porque é contrária à própria natureza humana. Implica uma mudança cultural, que por sua vez demanda tempo e treinamentos constantes.

DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E NECESSÁRIO ENGAJAMENTO DOS PODERES E DA POPULAÇÃO

É imediata a percepção de que o envolvimento da sociedade e dos Poderes, não só na difusão da cultura pública moralizante, como também no sentido fiscalizatório, é essencial para o combate à corrupção e para garantir a melhor prestação dos serviços públicos.

A incumbência do Ministério Público, dentro da investigação criminal e da remediação dos danos causados pela corrupção é primordial, para o restabelecimento do *status quo* e para a punição dos evitados, desestimulando novas condutas. Também incumbe a ele a propositura de ações coletivas em prol da sociedade, reduzindo assim o acervo do Poder Judiciário e garantindo a tutela para um maior número de lesados.

No tocante às garantias fundamentais, como à prestação de serviços públicos eficazes e acesso às políticas públicas, Perez Filho (2019) vê no Poder Judiciário uma posição de grande responsabilidade:

Trata-se de buscar a melhor decisão a partir da centralização da figura do magistrado como que um 'prático' defensor do ethos na sociedade, submetido a certas balizas, que seriam os efeitos causados por sua decisão na estrutura coletiva, zelando por sua integridade, o que significa buscar a justiça reconhecendo certos direitos sem que disto signifique ignorar por completo outros direitos (PEREZ FILHO, 2019, p. 160).

É do Poder Legislativo a obrigação de fiscalizar os demais poderes, conforme a clássica divisão tripartite: Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, é também dele a responsabilidade pela edição de normas moralizantes, como tem se verificado, além de incorporar, em seu seio, os valores constantes das normas moralizantes que editam.

Por fim, mas não menos importante, aponta-se a participação popular que vá além da escolha, pelo voto, de seus representantes. Nesse sentido, Paula (2003) identifica três experiências participativas nos Fóruns Temáticos, nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e no Orçamento Participativo. Segundo ela, essas experiências se diferenciam porque:

1) colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; 2) permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público e 3) possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente Paula (PAULA, 2003, p. 182).

Dentro desse panorama, não só as instituições públicas precisam se reinventar, mas a sociedade também, de modo que o engajamento com os poderes constituídos possa mitigar a crise de legitimação que propicia o fenômeno da corrupção.

CONCLUSÃO

A história recente demonstra que houve avanços significativos no combate à corrupção. O ordenamento jurídico pátrio possui inúmeros dispositivos tratando de *compliance*, transparência, integridade, responsabilidade, ao lado de vários princípios constitucionais, igualmente ordenando e sinalizando pela necessidade imperiosa de que a Administração Pública seja proba.

As corporações procuram se reinventar e empregar mecanismos preventivos e combativos a qualquer

tipo de desvio, notadamente as fraudes, corrupção e suborno.

No âmbito político passa a ser cada vez mais necessária a incorporação dos valores constantes das normas, do mais alto escalão na órbita da administração, pública e privada, passando ainda por todos os poderes constituídos e chegando até a população em geral, que exigem – cada vez mais - participação mais efetiva nas decisões emanadas do Administrador Público.

Acredita-se que apenas assim será possível abandonar definitivamente o arcaísmo de corrupção e de politicagem, esta entendida como a política de interesses particulares, da troca de favores, situação que nos acompanha desde a vinda da família real portuguesa para estas terras.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Luiz Fernando de Brito Loiola. **A governança corporativa e os programas de compliance**: uma análise sob a ótica da gestão pública. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p.84. 2018

ARRUDA. Renato Simão de. BARBOZA. Ricardo Augusto Bonotto. PEREZ FILHO. Augusto Martinez. **Criminal compliance como instrumento de prevenção de conflitos**. In: Beraldo. Marina Passos *et al* – Estudos Avançados em Direito – Homenagem ao Professor Fernando Passos: 20 anos de coordenação do curso de Direito da Uniara. São Carlos: RiMa, 2021.

BRASIL. Agência Senado. **Principais pontos da reforma administrativa**. 1988. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/02/09/principais-pontos-da-reforma-administrativa-1255592156>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Senado Notícias. **Veja os principais pontos da reforma administrativa proposta pelo governo**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/08/veja-os-principais-pontos-da-reforma-administrativa-proposta-pelo-governo>. Acesso em: 15 maio 2021.

BONACCORSI, Matheus Fernandino. Corrupção no âmbito empresarial: evolução histórica dos programas de *compliance* e seus reflexos atuais sobre as responsabilidades do *Compliance Officer*. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**. Encontro Virtual. v. 6, n. 2, p. 79-106, Jul/Dez. 2020

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 2, 21 jan. 2013. Disponível em <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 16 maio 2021.

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

CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no Direito Penal**: análise crítica na perspectiva da Lei de Lavagem de Dinheiro. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 224, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-01092016-150723/publico/Debora_Motta_Cardoso_Extensao_do_compliance.pdf Acesso em: 16 maio 2021.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. SANTOS JUNIOR, Milton de Castro. **Compliance**. FGV, 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/43796949/Compliance_Apostila_FGV, Acesso em: 16 maio 2021.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. *Compliance* na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v.3, n. 1, julho-dezembro 2016.

CUSTÓDIO, Ana Lúcia de Melo. MOYA, Renato. **Guia para elaboração de balanço social e relatório de sustentabilidade**. São Paulo: Instituto Ethos, 2007. Disponível em <https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/1Vers%C3%A3o-2007.pdf>. Acesso em: 16 maio 2021.

COLLINS Dicionário Online, Disponível em: <https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/comply>. Acesso em: 16 maio 2021.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Justiça. Corte Distrital de Nova Iorque. **United States of America against Odebrecht S.A. Plea Agreement**: Cr. No. 16-643 (RJD). 2016. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>. Acesso em: 16 maio 2021.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. V.2, 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf. Acesso em: 16 maio 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

GOMES, Laurentino. **1808**: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Planeta, 2007.

HENCSEY, Antonio Carlos. MOREIRA, Gabriela. MOLLICA, Priscila Novaes ZAMBIANCHI, Tarsila R. Durão. **Disseminação da Cultura de Compliance**: casos práticos de ferramentas e mecanismos in: Guia Prático de Compliance. Franco, Isabel (org.), Rio de Janeiro: Forense, 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. IFAC. International Framework: **Good governance in the public sector** -Supplement. [s.l.]: Ifac, 2014. Disponível em: [International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-supplement-IFAC-CIPFA-June-2014.pdf](https://www.ifac.org/~/media/IFAC-CIPFA-June-2014.pdf) Acesso em: 16 maio 2021.

JUNGES, Márcia. **Montesquieu nunca pensou em um Judiciário nos moldes brasileiros**. Revista do Instituto Humanitas Unisinos. Edição 383, de 2011, disponível em: IHU Online - “Montesquieu nunca pensou em um Judiciário nos moldes brasileiros” (unisinos.br). Acesso em: 16 maio 2021.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil, 7ª ed., Companhia das Letras, São Paulo: 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf. Acesso em: 16 maio 2021

MAFRA, Francisco. **Administração Pública burocrática e gerencial**. Revista Âmbito Jurídico nº 21, 2005. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/administracao-publica-burocratica-e-gerencial>. Acesso em: 16 maio 2021.

MANZI, Vanessa Alessi. Apud. **Função de Compliance**. ABBI – Associação Brasileira de Bancos Internacionais e FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos. 2008. Disponível em www.abbi.com.br/download/funcao_de_compliance_09.pdf. Acesso em: 16 maio 2021.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. Estado da Arte da Gestão Pública. **RAEn**. n. 53 jan/fev. 2013 n. 082-090. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902013000100008&script=sci_arttext. Acesso em: 16 maio 2021.

NICOLAU, Pedro Manerich. **Análise da evolução histórica do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) – 1938-1986**. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 67, 2014. Disponível em <https://wegov.net.br/wp-content/uploads/2015/05/Artigo-An%C3%A1lise-da->. Acesso em: 16 maio 2021.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. AGUIRRE, Julienne de Melo Kill. **Direito Antitruste, Lei Anticorrupção e acordo de leniência: o caso Odebrecht**. Revista Eletrônica de Direito, v 3, nº3, outubro 2020. Disponível em: https://cije.up.pt/client/files/0000000001/5-emerson-oliveira_1637.pdf. Acesso em: 16 maio 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, p. 281, 2003. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279881>. Acesso em: 16 maio 2021.

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 49, n. 1, p. p. 5-42, 2014. DOI: 10.21874, rsp. v49i1.360. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 16 maio 2021.

PEREZ FILHO, Augusto Martinez. **O Compliance na Administração Pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração**. São Paulo. Jhmizuno, 2019.

PIRONTI, Rodrigo. **O compliance nas empresas e a fixação da cultura de integridade pelo tone at the top**. Revista Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-27/pironti-compliance-cultura-integridade-tone-at-the-top#author>, acesso em: 16 de maio de 2021.

PUYOL, Javier. El compliance officer. In PUYOL, Javier (org). **Guia para implatación em la Empresa**. Barcelona. Wolters Kluwer, 2017.

RODRIGUES, Liliana Santo de Azevedo. **Origem e evolução do compliance** – Parte I/II. Disponível em: <https://educompliance.com.br/origem-e-evolucao-do-compliance-parte-i-ii/>. Acesso em: 16 maio 2021.

SANGOI, Juliano Mirapalheta. **Compliance: ética, governança corporativa e mitigação de riscos**. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Escola Superior do Ministério Público. Faculdade de Direito. Porto Alegre, p. 143, 2018. Disponível em: <https://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Juliano-Mirapalheta-Compliance.pdf>. Acesso em: 16 maio 2021.

SERPA, Alexandre Cunha. **Compliance descomplicado: um guia simples e direto sobre programas de compliance**. Ed. 1, ebook kindle, 2016.

TOJAL, Flavio. CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. Tojal, F., & Carvalho, W. (1997). Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista De Administração Pública**, 31(1), 50 a 68. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7972> 7972-Artigo-16944-1-10-20130408-1.pdf. Acesso em: 16 de maio de 2021.

VALENTE, Cláudia Carvalho. AMARAL, Bartira Tupinambás do. BONFANTE, Filipe Gollner. **Compliance Officer x Investigador: independência das funções** *in*: Guia Prático de Compliance. Franco, Isabel (org). Rio de Janeiro: Forense, 2020.

VIEIRA, Roberto D'Oliveira. **Confisco Alargado de Bens: Análise de Direito Comparado**, Juspodivm, 2019.