



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**O COMPLIANCE E SUA APLICABILIDADE NO DIREITO PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE COMPLIANCE DO ESTADO DE GOIÁS.**

ORIENTANDA: ANA BEATRIZ VALTUILLE SANT'ANA

ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ ANTÔNIO TIETZMANN E SILVA

GOIÂNIA-GO

2024

ANA BEATRIZ VALTUILLE SANT'ANA

**O COMPLIANCE E SUA APLICABILIDADE NO DIREITO PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE COMPLIANCE DO ESTADO DE GOIÁS.**

Monografia jurídica
apresentada à disciplina de
Trabalho de Curso II, da
Escola de Direito, Negócios e
Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de
Goiás.

Prof. Orientador: Dr. José
Antônio Tietzmann e Silva

GOIÂNIA-GO

2024

ANA BEATRIZ VALTUILLE SANT'ANA

**O COMPLIANCE E SUA APLICABILIDADE NO DIREITO PÚBLICO:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE COMPLIANCE DO ESTADO DE GOIÁS.**

Data da defesa: 13 de novembro de 2024

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva

Examinador(a) convidado(a): Prof. Me. Paula Ramos Nora de Santis

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho aos meus pais, pelo apoio e incentivo constante à minha educação.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicabilidade dos programas de compliance no âmbito do Direito Público, no mérito da Administração Direta e Indireta. O compliance é um tema que ganhou maior notoriedade a partir da Lei Anticorrupção de 2013, marco para a promoção de um programa que busca regulamentar, por meio de um sistema interno que engloba mecanismos e procedimentos destinados a promover a integridade, a auditoria e o estímulo à denúncia de irregularidades, garantir a aplicação eficaz de códigos de ética, conduta, políticas e diretrizes. Seu propósito, dentro do Direito Administrativo, é detectar e corrigir desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos que possam ocorrer contra a Administração pública. A pesquisa foi desenvolvida a partir de um delineamento embasado nas características de pesquisa descritiva, buscando descrever as características da aplicação dos programas de Compliance no Direito Público. A metodologia aplicada foi descritiva e bibliográfica. A título de exemplo, foi explicitado, neste trabalho, as diretrizes e principais pontos da aplicação do Compliance no Estado de Goiás por meio do Programa de Compliance Público, iniciado no ano de 2019, cujo resultado tem-se mostrado positivo.

Palavras - chave: Compliance, direito público, lei anticorrupção, ética, integridade.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the applicability of these compliance programs within the scope of public law, in terms of direct and indirect administration. Compliance is a topic that has gained greater notoriety since the 2013 Anti-Corruption Law, a milestone for the promotion of a program that seeks to regulate, through an internal system that encompasses mechanisms and procedures aimed at promoting integrity, auditing and encouraging whistleblowing, ensuring the effective application of codes of ethics, conduct, policies and guidelines. Its purpose, within Administrative Law, is to detect and correct deviations, fraud, irregularities and illegal acts that may occur against the public administration. The research was developed based on a descriptive research design, seeking to describe the characteristics of the application of Compliance programs in Public Law. The methodology applied was descriptive and bibliographical. By way of example, this paper explains the guidelines and main points of the application of Compliance in the State of Goiás through the Public Compliance Program, which began in 2019 and has shown positive results.

Keywords: Compliance, public law, anti-corruption law, ethics, integrity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. PERSPECTIVA HISTÓRICA DO COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO.....	11
1.1 LEI AMERICANA CONTRA AS PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO NO EXTERIOR (FCPA).....	12
1.2 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE).....	14
1.3 LEI ANTI-SUBORNO DO REINO UNIDO (BA).....	16
1.4 LEI ANTICORRUPÇÃO.....	17
2. FUNDAMENTOS DO PROGRAMA DE COMPLIANCE E PONTOS QUE DIFERENCIAM A APLICAÇÃO DO COMPLIANCE NAS ESTATAIS EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS PRIVADAS.....	21
2.1 CULTURA DE INTEGRIDADE E GESTÃO DE RISCOS DE INTEGRIDADE...	22
2.2 POLÍTICA DE CONTROLE.....	25
2.3 CANAL DE DENÚNCIAS.....	27
2.4 PUNIÇÕES.....	29
2.5 CONFLITOS DE INTERESSES E INDICAÇÃO DE DIRIGENTES.....	33
3. APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPLIANCE PÚBLICO NO ESTADO DE GOIÁS.....	36
3.1 EIXO I – ÉTICA.....	39
3.2 EIXO II – TRANSPARÊNCIA.....	41
3.3 EIXO III - RESPONSABILIZAÇÃO.....	45
3.4 EIXO IV – GESTÃO DE RISCOS.....	47
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

INTRODUÇÃO

Ao analisar o lado ético de uma organização empresarial, seja ela privada ou pública, nota-se intrinsecamente os fatores que ditam as relações sociais no âmbito trabalhista: o bem estar coletivo advindo da corrente filosófica utilitarista, os sistemas de gestão e controle, o estabelecimento de objetivos pessoais e gerais, e a assertividade nas responsabilidades dos funcionários. Estes, são tópicos que dimensionam o trabalho e sua atividade para além do sentido material (salário e benefícios), abordando o desempenho nas atividades e a qualidade das relações interpessoais.

Para isso, a gestão adequada, as condutas éticas coerentes, a existência de regulamentos, códigos de conduta, e diretrizes que estejam em conformidade com as legislações vigentes, contribuem de maneira positiva a fim de que os comportamentos operacionais sejam padronizados, não havendo a ocorrência de assédios morais, e, no caso específico do direito público, evitar atos de improbidade administrativa.

Dessa maneira, o Compliance, termo que se origina do verbo inglês “*to comply*”, que significa “cumprir”, “executar”, e “realizar o que for imposto”. Trazendo esse significado para a prática, o compliance refere-se a implementação de um conjunto de atividades de controle, baseadas em diretrizes, que evoluíram ao longo de mais de 20 anos, para atender às necessidades da governança corporativa. Isso inclui o atendimento de requisitos legais, incluindo leis e regulamentos nacionais e internacionais, propondo um modelo de subsistemas de conformidade, com o desígnio de verificar diretrizes normativas mais precisas e estabilizadoras de conflitos entre os sistemas sociais, econômicos e políticos-burocráticos.

A Lei Anticorrupção brasileira, Lei nº 12.846/2013, teve sua origem na *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* dos Estados Unidos, de 1977, que visava punir empresas americanas por suborno em território estrangeiro. Pressionado por empresas dos EUA e pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento, composta por 35 países, dedicados à promoção de padrões convergentes em temas como a economia, finanças, questões sociais, comerciais e

ambientais), em que o Brasil aderiu à Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, em 1997. A influência da legislação britânica *UK Bribery Act*, de 2009/2010, também foi significativa, com seu foco em compliance. Em 2010, o Brasil apresentou o projeto de lei que se tornaria a Lei Anticorrupção, aprovada em 2013, marcando a elevação do padrão do movimento de compliance no país.

Tendo infundável recorrência nas discussões que permeiam os aspectos sociais e éticos dos membros da Administração pública, a corrupção e a preocupação com a integridade dos entes que exercem a atividade administrativa, o Compliance busca, de maneira geral, evitar práticas corruptivas contra a Administração pública, envolvendo fundamentos como a cultura de integridade, a gestão de riscos de integridade. No entanto, sabe-se que a prática do compliance tem pontos específicos que o diferenciam da aplicação prática deste nas empresas privadas.

O decreto nº 11.129/22, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração pública, nacional ou estrangeira tem ditames imprescindíveis quanto ao assunto, passando a penalizar as empresas pela prática de atos de corrupção e demais atos lesivos à Administração pública. O artigo 57 do respectivo decreto trata sobre Cultura de integridade, abordando em específico os pontos de gestão de riscos de integridade, política de controle, canal de denúncias, punições e *Due diligence/* monitoramento contínuo.

Além disso, a garantia de acesso à informação, estabelecida pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), juntamente com a transparência na divulgação das atividades, desempenha um papel fundamental na promoção da eficiência do poder público, na redução da corrupção e no fortalecimento da participação social. Trata-se de um direito do cidadão e de uma responsabilidade do Estado.

Nota-se que a Lei das Estatais proporcionou à área do compliance mecanismos de autonomia e independência semelhantes aos conferidos a outras

duas áreas que complementarmente exercem papel de fiscalização e monitoramento nas entidades: a auditoria interna e o Comitê de Auditoria Estatutário.

A estrutura hierárquica que abrange as áreas de compliance, auditoria interna e o Comitê de Auditoria Estatutário lhes proporciona uma posição estratégica para interagir com as áreas finalísticas, possibilitando a identificação de inconsistências e a recomendação de medidas corretivas. Dessa forma, no que tange à prática específica da aplicação do Compliance no direito público, o padrão é que se tenham treinamentos anuais, palestras aos membros da Administração pública, critérios de vedação e indicação de membros da diretoria e conselho de Administração (qualificação, experiência).

Citando a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Conflito de Interesses, a Lei Anticorrupção e a Lei das Empresas Públicas, entre outras, conclui-se que o objetivo central dessas legislações é prevenir o desvio de integridade, tanto no setor público quanto no privado, considerando os prejuízos sociais de escala global que surgem em uma economia interconectada.

Para operacionalizar essas normas, diversas iniciativas têm emergido nos setores público e privado, focando em governança, compliance, integridade e gestão de riscos. Em Goiás, o Decreto nº 9.406, de 18 de fevereiro de 2019, instituiu o Programa de Compliance do Poder Executivo, cujas diretrizes fundamentaram o curso intitulado “Transparência: um Caminho para o Compliance”. A implementação desse Programa requer, acima de tudo, o engajamento e o comprometimento dos servidores, sendo a capacitação um requisito essencial para alcançar os resultados almejados.

Dessa forma, tem-se que a implementação do Compliance público no Estado de Goiás, funcione como um instrumento eficaz para atingir os objetivos do compliance público estabelecidos no mencionado Decreto, incluindo: assegurar a conformidade dos atos de gestão com padrões morais e legais; garantir a efetividade das políticas públicas previstas; assegurar a satisfação dos cidadãos; e promover a ética, a transparência, a responsabilização e a gestão de riscos.

1. PERSPECTIVA HISTÓRICA DO COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO

No Brasil, a corrupção é uma realidade que atravessa os diferentes períodos históricos, desde a colonização até os dias atuais da república. Recentemente, o termo "corrupção" se tornou uma constante no vocabulário nacional, sendo evidente em diversos âmbitos da sociedade brasileira, como na educação, nas igrejas, nos espaços de lazer, bem como na esfera pública e privada. Em última análise, a corrupção permeia todos os aspectos da vida, representando uma voz que busca a conquista do sucesso, da riqueza e da posse, muitas vezes às custas do bem-estar coletivo.

Ao longo da história da humanidade, é possível identificar vestígios de corrupção em todas as épocas e culturas. A ausência de leis eficazes ou de punições rigorosas para coibir práticas corruptas, juntamente com um déficit moral e ético que parece ser inerente à convivência social, são elementos que perpetuam a corrupção ao longo dos tempos. Existem diversas definições atribuídas à corrupção e uma variedade de tipos, assim como percepções variadas sobre o que constitui corrupção, moldadas ao longo do tempo e das diferentes culturas.

Conforme afirma Di Pietro, 2020, p. 307, a Administração pública compreende os entes que exercem a atividade administrativa; incluindo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa. Dessa maneira, compõem a Administração Indireta, no direito positivo brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, as subsidiárias dessas empresas e os consórcios públicos. A Administração direta, por sua vez, deve ser compreendida pelos órgãos que têm ligação de maneira direta com o Poder Executivo, seja a nível federal, estadual e municipal, a exemplo de ordem, o Congresso Nacional, o STF, o Ministério Público Estadual, a Assembleia Legislativa e as prefeituras e suas secretarias.

Nessa perspectiva, sabe-se da ocorrência de atos de corrupção na Administração e o quanto a busca pela resolução dessa problemática é

imprescindível. A corrupção no poder público, em específico, afeta a integridade moral e a dignidade dos indivíduos, enfraquece a confiança e o respeito no exercício da atividade pública e influencia negativamente na imagem das instituições. O agente público ou determinado grupo usa do poder ou prestígio para beneficiar-se ou beneficiar terceiros, por vários motivos, inclusive para manter-se no poder em detrimento da coletividade.

Há uma série de exemplos de corrupção inseridos na sociedade, como suborno, propina, fraudes, apropriação indevida, nepotismo, extorsão, tráfico de influência e uso de informações privilegiadas para ganhos pessoais. A existência da corrupção é alimentada pelo excesso de burocracia, deficiências nas estruturas jurídico-administrativas e nos controles internos e externos, falta de vontade política para enfrentar os problemas, fragilidades nas estruturas organizacionais das instituições e falta de investimento na educação cívica e na promoção da ética.

A corrupção no contexto do poder público é vista como uma violação de deveres por parte de um administrador, com o objetivo de obter vantagens impróprias devido à sua posição oficial ou status social.

Dessa maneira, a lei anticorrupção nº 12.846/2013 foi o marco para a promoção dos programas de compliance no Brasil, de modo com que, tendo influência de legislações do exterior e de organizações internacionais, a lei Anticorrupção tem pontos de ligação direta e indireta com o compliance e sua implementação.

1.1 LEI AMERICANA CONTRA AS PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO NO EXTERIOR (FCPA)

A primeira lei mundial que permitiu a punição de empresas locais por atos de suborno cometidos em território estrangeiro contra funcionários públicos de outros países (ou seja, com alcance extraterritorial) foi aprovada pelos Estados Unidos. Intitulada de *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), essa legislação foi uma resposta à crise interna desencadeada pelo escândalo *Watergate*, que revelou não apenas

um caso de espionagem política, mas também uma série de documentos comprovando o envolvimento de empresas americanas em esquemas de suborno transnacional. Nessa ocasião, foi revelado grande esquema envolvendo empresas norte-americanas que pagaram milhões de dólares em propinas para perveter funcionários públicos. (Veríssimo, 2017, p. 149.)

A criação do FCPA deu-se em razão do episódio conhecido como o “escândalo do *Watergate*” que levara à denúncia do então presidente norte-americano Richard Nixon e do subcomitê de Corporações Multinacionais do Senado, presidido pelo Senador Franck Church.

O ato de promulgação da lei foi destinado para colocar fim a essas práticas corruptas, criar condições equitativas para as empresas honestas, e restaurar a confiança do público na integridade do mercado. Sua aplicação extraterritorial garante o alcance de empresas brasileiras listadas em bolsas de valores nos Estados Unidos ou que estejam obrigadas a reportar periodicamente para a *Securities and Exchange Commission* (SEC), agência responsável por proteger e regular o mercado de capitais americano, e manter o funcionamento justo dos mercados de valores mobiliários através do monitoramento da operação das empresas.

Dessa forma, a urgência pela promulgação de uma legislação que seja responsável por disciplinar tais condutas, e regulamentar sua incidência a nível internacional, se deu pelo fato de que havia uma pressão sobre o governo norte-americano para o estabelecimento, a nível internacional, de um acordo que incentivasse os países, sobretudo aqueles mais desenvolvidos, que adotassem uma legislação semelhante, temendo a perda da competitividade e o acréscimo de escândalos e casos de corrupção. Por conseguinte, ao longo dos anos o Brasil mostrou-se signatário de algumas convenções dentro desse eixo, e deu início à mais importante legislação que culminou com o surgimento do programa de compliance brasileiro: A Lei Anticorrupção.

1.2 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

Ao longo das décadas seguintes, a diplomacia e o governo dos Estados Unidos progrediram para negociar (e financiar) um acordo multilateral de combate ao suborno transnacional, envolvendo as principais economias globais. Esse acordo foi concretizado no final dos anos 1990, sob os auspícios da OCDE.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é um fórum composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em diversas áreas, incluindo questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais. A OCDE é uma organização de cooperação internacional focada em "construir políticas melhores para vidas melhores". Ela mantém diálogo constante com governos, parlamentos, academias e associações civis globais, por meio de pesquisas, congressos, projetos, parcerias e consultorias.

Seu trabalho se baseia em três pilares: informar (coletando, analisando e divulgando dados globais), influenciar (por meio de parcerias e diálogos com lideranças) e estabelecer padrões de referência em áreas como educação, tributação e meio ambiente. Nesse sentido, a abordagem de temas como impactos negativos relacionados aos direitos trabalhistas, direitos humanos, proteção ambiental, combate à corrupção, direitos dos consumidores e governança corporativa que possam estar associados às suas operações, cadeias de suprimentos e outras relações comerciais, corroboraram a regulamentação e deram força e abrangência ao tema do compliance.

É fato que a corrupção de funcionários estrangeiros permitia que algumas empresas americanas obtivessem vantagens, configurando concorrência desleal. O combate a essa prática foi entendido como necessário através do enfrentamento da própria corrupção desses funcionários estrangeiros. Nesse contexto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou e aprovou, em 15 de fevereiro de 1999, a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais.

Engajado com a OCDE desde 1994, o Brasil tornou-se um Parceiro-Chave ativo da Organização em 16 de maio de 2007, conforme resolução do Conselho da OCDE (a nível ministerial) para fortalecer a cooperação com o Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul. Esse programa de maior engajamento definiu esses países como "Parceiros-Chave" da OCDE. Como Parceiro-Chave, o Brasil tem tido a oportunidade de participar dos diferentes órgãos da OCDE, aderir aos instrumentos legais da Organização, integrar-se aos informes estatísticos e às revisões por pares de setores específicos, e tem sido convidado a participar de todas as reuniões ministeriais da OCDE desde 1999. O Brasil tem contribuído para o trabalho dos Comitês da OCDE e participado em pé de igualdade com os países membros da Organização em diversos órgãos e projetos importantes.

Em 25 de janeiro de 2022, o Conselho da OCDE decidiu iniciar negociações de adesão com o Brasil. Essa decisão foi tomada após cuidadosa deliberação dos membros da OCDE, considerando o Quadro de Considerações dos Membros Potenciais e o progresso realizado pelo Brasil desde seu primeiro pedido de adesão à OCDE. O processo de adesão requer a implementação de várias reformas e o alinhamento com os padrões e práticas da OCDE.

Em vários países da OCDE, as empresas controladas pelo Estado (estatais) ainda representam uma parte substancial do PIB, do emprego e da capitalização de mercado. Além disso, essas empresas são frequentemente predominantes em serviços públicos e indústrias de infraestrutura, como energia, transportes e telecomunicações, cujo desempenho é de grande importância para a população e para outros setores econômicos. Conseqüentemente, a governança das estatais é essencial para garantir uma contribuição positiva para a eficiência econômica e a competitividade geral do país. A experiência da OCDE, e suas abordagens em relação a esse tema demonstram que uma boa governança corporativa das estatais é um pré-requisito importante para uma privatização eficaz, tornando as empresas mais atraentes para potenciais compradores e aumentando seu valor.

O compliance, alicerce fundamental da governança corporativa, esteve em pauta quando se colocava em questão as dificuldades e desafios no que diz respeito à Empresas Estatais, como por exemplo a intervenção inadequada e

interferências políticas, seja por um Estado excessivamente passivo ou distante em seu papel de proprietário da governança corporativa. Tais objeções derivam-se principalmente do fato de que a prestação de contas das estatais envolve uma cadeia complexa de fatores, incluindo administração, conselhos, entidades proprietárias, ministérios e o governo. Essa rede de prestação de contas carece de princípios claros e facilmente identificáveis. Estruturar essa rede de forma a garantir decisões eficientes e uma boa governança corporativa é um desafio significativo, que traz à luz a imprescindibilidade de programas de compliance no Direito Público.

1.3 LEI ANTI-SUBORNO DO REINO UNIDO (BA)

Dentre as diversas legislações aprovadas nesse período, uma se destacou por exercer considerável influência sobre a futura lei brasileira anticorrupção: o *UK Bribery Act*, uma legislação do Reino Unido contra o suborno de funcionários públicos estrangeiros, aprovada entre 2009 e 2010.

A lei descreve quatro crimes principais, sendo eles:

- Corrupção ativa
- Corrupção passiva
- Suborno de funcionários públicos estrangeiros.
- Violação corporativa de falha na prevenção do suborno

No Brasil, o conceito de corrupção ativa e passiva se diferenciam no papel que cada um desempenha no ato corrupto. Segundo Guimarães, 2012, p.25.

No julgamento da Ação Penal 470 (o chamado “Mensalão”), pelo Supremo Tribunal Federal, observamos uma referência corrente às expressões corrupção ativa e corrupção passiva. A corrupção passiva é um crime praticado contra a Administração pública, e tal crime está previsto no artigo 317 do Código Penal Brasileiro (CPB), e tem como peculiaridade somente o funcionário público poder ser o sujeito ativo. A corrupção passiva ocorre quando um agente público exige uma propina ou qualquer outro tipo de benefício para fazer ou deixar de fazer algo. Não importa que a outra parte dê o que é pedido pelo corrupto: o corrupto comete o crime a partir do momento que pede a coisa ou a vantagem.

Na Inglaterra, quando uma organização comercial comete um dos três primeiros crimes, a alta administração também poderá ser responsabilizada se tiver 'consentido ou sido conivente'. Dessa maneira, quando o suborno é identificado, há penalidades aplicadas à organização comercial e ao(s) indivíduo(s)

responsável(eis). As penalidades podem chegar até 10 anos de prisão para os indivíduos, multas ilimitadas para organizações comerciais, processos de impedimento para diretores, e possível exclusão de contratos públicos para empreiteiros públicos. As consequências colaterais para uma organização comercial podem incluir danos severos à reputação devido à cobertura negativa da imprensa e até mesmo a descontinuidade das operações. Uma condenação pode resultar na inclusão da empresa em listas negras, impedindo sua participação em determinadas licitações e projetos. Para os indivíduos, as consequências podem envolver ações disciplinares e/ou demissões.

A internacionalização das organizações comerciais locais, o crescimento de uma economia diversificada e o aumento dos investimentos diretos estrangeiros no país têm impulsionado significativamente o Brasil na implementação de melhores práticas de Governança Corporativa. Consequentemente, os negócios no Brasil estão passando por um período de transformações, acompanhadas pela convergência das normas contábeis e de auditoria locais. Dessa forma, a ênfase no cumprimento normativo e nos princípios de avaliação da autoridade de fiscalização britânica (descritos no *UK Bribery Act Guidance*) indubitavelmente teve impacto no desenvolvimento do processo de responsabilização corporativa posteriormente adotado pelo Brasil.

1.4 LEI ANTICORRUPÇÃO

A corrupção é caracterizada pelo abuso de poder com o intuito de obter benefícios pessoais, vantagens ilegais ou ganhos indevidos, frequentemente em detrimento do interesse público, impactando negativamente diversos setores da sociedade, como governos, empresas e instituições públicas e privadas. Segundo Andvig, 2001, p. 15-18, a corrupção é exemplificada de diversas formas e em diversos contextos, tendo-se que:

A manifestação da corrupção pode se dar de diversas formas, sendo possível caracterizar o ato com base nas características básicas de cada um. Pode se dar através: (I) do suborno, meio pelo qual há o pagamento de valor ou bens tangíveis na relação corrupta. O suborno pode ser compreendido como a corrupção por si só, a sua essência, que se concretiza com o pagamento de uma quantia, percentagem em um contrato ou

qualquer favorecimento monetário a um servidor que possa contratar em nome do Estado ou a outro responsável pela distribuição de benefícios a companhias, indivíduos, empresários ou clientes; (II) do desvio, com a obtenção ilícita de recursos por pessoas na função de administradoras, gerando representado pela figura do trabalhador desviando fundos destinados à instituição que está vinculado, fundos que geralmente seriam destinados ao público; (III) de fraude, que representa um ilícito de caráter econômico pelo qual se utilizam artifícios, manipulação ou distorção de informações por um agente responsável pelo repasse destas a seus superiores, agindo em benefício próprio; (IV) de extorsão, também entendida como uma forma de corrupção que se dá pela extração de recursos por meios coercitivos, violência ou ameaça, por aqueles que têm poder para tanto. As práticas até então citadas podem estar reunidas no dia a dia da corrupção de um Estado; e por fim, (V) o favoritismo também pode ser utilizado como uma prática corruptiva pelo abuso de poder, de modo que ocorre na prática através de favores, benefícios que favorecem amigos, familiares e a quem se tem interesse quando no trato da coisa pública, sem o requisito da impessoalidade. Representa o tipo de corrupção ligado à redistribuição interna de recursos (ANDVIG, p. 15-18, 2001).

Diante da amplitude e recorrência de práticas corruptivas no país, tornou-se imperativa a criação de legislação específica para tratar de maneira mais eficaz essas condutas. A necessidade de um arcabouço jurídico robusto surgiu com o objetivo de combater e prevenir atos ilícitos, estabelecendo mecanismos mais rigorosos de controle e responsabilização, além de fortalecer a proteção ao interesse público e à integridade das instituições. A Lei Anticorrupção, também conhecida como Lei da Empresa Limpa, é aplicável a uma ampla gama de entidades, incluindo sociedades empresárias e simples, com ou sem personalidade jurídica, independentemente de sua estrutura organizacional ou tipo de sociedade adotado. Além disso, abrange fundações, associações de entidades ou pessoas, sociedades estrangeiras que tenham presença no Brasil, seja por sede, filial ou representação, mesmo que seja de forma temporária.

Com a transição do Estado absolutista para o Estado Democrático de Direito, o exercício do poder de polícia pelo Estado sobre os indivíduos passou a ser essencial para uma convivência harmoniosa entre os diversos atores sociais. Isso visa preservar certos valores coletivos, impondo aos particulares determinadas obrigações de fazer ou não fazer. Em decorrência do exercício desse poder geral de polícia, a LAC estabeleceu uma série de comportamentos que são considerados ilícitos, denominados atos lesivos à Administração pública. Essa regulamentação visa proteger valores como o patrimônio público nacional ou estrangeiro, os princípios da Administração pública e os compromissos internacionais assumidos

pelo Estado brasileiro, visando destituir o estigma da corrupção presente no país, que ultrapassou diversos contextos históricos analisando a construção do Brasil como ente federativo. Ao que se dita Leal e Silva, p. 10, 2014:

Tendências históricas do país em acostumar-se com a corrupção enquanto elemento intrínseco da política e das instituições traduzem que as questões de corrupção implicam em mudanças estruturais em costumes políticos, culturais e institucionais.

Conforme estabelecido na legislação, ao aplicar sanções administrativas, será considerada a presença de mecanismos e procedimentos internos voltados para a integridade, auditoria e estímulo à denúncia de irregularidades, bem como a efetiva implementação de códigos de ética e conduta dentro da entidade jurídica. Esses sistemas e procedimentos de conformidade são referidos como programas de integridade pela Controladoria-Geral da União (CGU)

O Brasil já era signatário de diversas convenções internacionais, como:

- a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a corrupção;
- a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA);
- e a Convenção do Combate à Corrupção de Funcionários Públicos e Estrangeiros em Transações Comerciais e Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Isso significou que, para o nosso país cumprir as disposições dessas convenções, ele precisava aprovar a Lei Anticorrupção Brasileira, a qual já possuía um projeto de lei desde 2010 (PL 6.826/2010).

Um dos principais pontos da lei é a definição de atos lesivos à Administração pública. Esses atos são aqueles que atentam contra o patrimônio público, nacional ou estrangeiro, e os princípios da Administração pública, além de violar compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A lei detalha que esses atos podem incluir oferecer vantagem indevida a um agente público, financiar ou custear práticas ilícitas e fraudar licitações, entre outros.

A lei prevê uma série de sanções administrativas e civis para as empresas envolvidas em corrupção. Entre as sanções administrativas, destacam-se multas que podem variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto da empresa no exercício anterior ao da instauração do processo administrativo. Além das multas, as empresas podem ser proibidas de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas por um período determinado.

Outro ponto relevante da Lei Anticorrupção é a possibilidade de celebração de acordos de leniência. Esses acordos permitem que empresas colaboradoras nas investigações possam obter uma redução das sanções impostas, desde que cooperem plenamente com as autoridades, proporcionando informações valiosas que ajudem a identificar outros envolvidos na prática ilícita e a reparar o dano causado.

A lei também incentiva a implementação de programas de integridade, conhecidos como programas de compliance, nas empresas. Esses programas são sistemas internos de políticas e procedimentos que visam prevenir, detectar e remediar atos de corrupção, promovendo uma cultura corporativa de ética e conformidade com a lei.

Além das sanções administrativas, a legislação Anticorrupção prevê a responsabilização judicial das empresas, que pode incluir a dissolução compulsória da pessoa jurídica e a perda de bens, direitos ou valores obtidos direta ou indiretamente com a prática de atos ilícitos. No âmbito internacional, a lei promove a cooperação com outros países para combater a corrupção, alinhando-se aos compromissos internacionais que o Brasil assumiu, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Por fim, esta enfatiza a importância da transparência e do controle social, incentivando a participação ativa da sociedade civil no monitoramento das ações de combate à corrupção. Isso fortalece os mecanismos de controle e assegura que as medidas anticorrupção sejam efetivamente implementadas e cumpridas.

Dessa maneira, a Lei Anticorrupção Brasileira foi um marco significativo no combate à corrupção no Brasil. Porém, antes da sua promulgação, já contávamos

com outras leis em nosso ordenamento jurídico que permanecem em vigor e visam o combate à corrupção e de atos correlatos. Como o Código Penal Brasileiro, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Lavagem de Dinheiro, Lei de Licitações, entre outras.

2. FUNDAMENTOS DO PROGRAMA DE COMPLIANCE E PONTOS QUE DIFERENCIAM A APLICAÇÃO DO COMPLIANCE NAS ESTATAIS EM RELAÇÃO ÀS EMPRESAS PRIVADAS

O direito brasileiro, tem como fonte principal a lei propriamente dita, as quais apresentam ordem de hierarquia em que, pela teoria de Hans Kelsen as leis de menor grau devem obedecer às de maior grau. O decreto executivo regulamenta a lei, de modo a detalhar pontos específicos necessários para sua fiel execução, sem contrariar as disposições já existentes, pormenorizando as disposições gerais e abstratas da lei, possibilitando sua aplicação em casos específicos, explicitando-a.

Na esfera constitucional, há dispositivos mandatórios que não se aplicam às demais empresas privadas *stricto sensu*, senão às estatais e órgãos públicos. São exemplares de legislações que tratam das especificidades as leis de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), e a lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013). Além disso, as empresas estatais possuem um estatuto jurídico próprio, a Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que define regras de transparência e compliance adaptadas à realidade dessas empresas. No presente capítulo discute-se a imprescindibilidade dos parâmetros para avaliação da existência e aplicação do programa de integridade, no contexto do Decreto nº 11.129/2022, sobretudo o artigo 57.

O Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção no âmbito do poder executivo federal, trata de pontos como a responsabilização objetiva administrativa e civil, a prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, os processos administrativos de responsabilização e uma alteração sobre a aplicação de multa.

No âmbito do poder executivo federal, o artigo 57 do Decreto nº 11.129/2022 estabelece critérios para avaliar a existência, implementação e eficácia dos programas de integridade. Esses critérios garantem que os programas estejam em conformidade com os princípios da Lei Anticorrupção. O principal objetivo é assegurar que os programas sejam eficientes na prevenção, detecção e correção de atos ilícitos dentro das organizações.

2.1 CULTURA DE INTEGRIDADE E GESTÃO DE RISCOS DE INTEGRIDADE

A cultura de integridade reforça valores éticos e comportamentos que respeitam o interesse público, sendo a base para o sucesso de qualquer programa de compliance. Sem essa cultura, que prioriza a transparência, a honestidade e a responsabilidade, o compliance no setor público corre o risco de ser percebido apenas como um emaranhado de regras formais, sem gerar mudanças reais no comportamento ou nos resultados. Além disso, como é um dos principais fundamentos do programa de compliance público, a aderência às normas é diretamente conectada à cultura de integridade a fim de que haja a internalização da necessidade de se atuar de maneira ética, não apenas para evitar punições, mas pelo fato de tal conduta estar alinhada com o comportamento esperado relacionado à moralidade pública.

Tratando sobre a cultura de integridade, intitula-se cultura, segundo Boas, 2010a, p. 35

Não existe uma herança biológica ou condicional que determina a cultura, mas existe uma herança cultural que é socializada e aprendida em grupo, mas é ao mesmo tempo uma herança cultura que pode ser ressignificada pelos próprios membros daquela cultural ao longo do tempo, e em caso de contatos culturais, outros povos ainda podem conceber novos e outros significados.

Nessa ótica, é abordado a influência de dois sistemas em que toda cultura é influenciada, o sistema formal e os microssistemas informais. O sistema formal é o sistema institucional, composto pelas leis e decretos referentes, pelas diretrizes da

alta administração, regras e treinamentos internos. No estado de Goiás, o órgão responsável pelos treinamentos internos é a Controladoria Geral do Estado.

Os microssistemas informais, por sua vez, referem-se às orientações repassadas na prática do dia a dia do órgão e se concretiza analisando a forma que os servidores e demais trabalhadores do poder público procedem diante dos treinamentos e palestras. A materialização real da aplicação dos programas de compliance se dá pelo alinhamento e pela junção dos dois sistemas, o formal e os microssistemas informais.

Segundo Bernstein, 1997:

A idéia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza. Até os seres humanos descobrirem como transpor essa fronteira, o futuro era um espelho do passado ou o domínio obscuro de oráculos e adivinhos que detinham o monopólio sobre o conhecimento dos eventos previstos.

A gestão de risco é uma abordagem estratégica que coordena diversas atividades com o objetivo de proteger e direcionar uma organização diante de possíveis ameaças, independentemente de como elas se apresentem. Essa prática envolve não apenas o planejamento cuidadoso e o uso eficiente de recursos humanos e materiais para minimizar riscos, mas também a capacidade de antecipar cenários adversos, incorporando essa visão preventiva aos processos da empresa. Além disso, a gestão de risco exige uma postura prescritiva, estando preparada para agir de forma rápida e eficaz quando um risco se materializa, mesmo que não tenha sido previsto.

Risco é uma característica inerente a todas as atividades humanas, em qualquer área de atuação. Na gestão de recursos públicos, o risco se manifesta tanto nas atividades que envolvem a aplicação desses recursos quanto nas que dizem respeito à fiscalização e ao controle para garantir sua adequada e regular utilização, ambas diretamente ligadas à atuação dos órgãos responsáveis.

Uma gestão de riscos bem implementada e aplicada de maneira sistemática, estruturada e oportuna traz benefícios significativos, impactando diretamente os cidadãos e outras partes interessadas da organização. Essa abordagem permite um suporte adequado às decisões de alocação e uso dos recursos públicos, eleva o grau de eficiência e eficácia no processo de criação, proteção e entrega de valor público, além de otimizar o desempenho e os resultados entregues à sociedade, contribuindo também de maneira a aumentar a confiança dos cidadãos nas organizações públicas. Ademais, há uma melhoria significativa no processo de tomada de decisões de responsabilidade da governança, otimizando assim seu desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos.

Integrar a gestão de riscos como um elemento central da responsabilidade gerencial, adotar uma abordagem de controle interno orientada pelo risco e incorporar a gestão de riscos nos programas de desenvolvimento de competências dos gestores públicos são algumas das recomendações destacadas no relatório "Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública mais Íntegra". O relatório também sublinha a importância de promover uma liderança comprometida com a criação de uma cultura de gestão que utilize a gestão de riscos como uma ferramenta estratégica dentro do sistema de governança (OCDE, 2011).

A prática da gestão de riscos realizada pelos órgãos de governança envolve:

- a) estabelecer o ambiente apropriado, incluindo a estrutura para gerenciar riscos;
- b) definir, articular e comunicar os objetivos e o apetite a risco;
- c) identificar potenciais ameaças ou oportunidades ao cumprimento dos objetivos;
- d) avaliar os riscos (i.e., determinar o impacto e a probabilidade da ameaça se materializar);
- e) selecionar e implementar respostas aos riscos, por meio de controles e outras ações;
- f) comunicar as informações sobre os riscos de forma consistente em todos os níveis;

g) monitorar e coordenar os processos e os resultados do gerenciamento de riscos;

h) fornecer avaliação (assurance) quanto à eficácia com que os riscos são gerenciados (ABNT, 2009; IIA, 2009a).

Por fim, tendo como componentes cruciais do gerenciamento de riscos a análise de governança, cultura, estratégia e definição dos objetivos, análise de desempenho, revisão e correção, informação, comunicação e reporte do risco, a aplicação das diretrizes e princípios da gestão de riscos podem ser aplicadas de várias maneiras diferentes, buscando como principal objetivo permitir com que a governança e a Administração pública sejam capazes de compreender o gerenciamento de riscos propriamente dito aliados com a estratégia, o funcionamento e os objetivos dos órgãos públicos em questão.

De acordo com Breier, 2014, em seu artigo “Atuação de advogado na área de compliance impõe desafios” 21, os programas de Compliance não apenas estruturam as empresas para prevenir fraudes e corrupção e implementar um código de conduta entre seus funcionários, mas também desempenham um papel crucial na definição da responsabilidade jurídica de todos os colaboradores, incluindo dirigentes e funcionários.

2.2 POLÍTICA DE CONTROLE

As políticas de controle, por sua vez, são decorrências lógicas da gestão de riscos, já que somente após a identificação e a avaliação de riscos é necessário adotar medidas de atenuação destes. A análise de riscos só se considera completa quando as ações adotadas pela gestão para mitigá-los também são avaliadas, resultando no nível de risco residual, que é o risco remanescente após a aplicação das medidas de resposta. Essas respostas, como a redução, evitação, compartilhamento ou aceitação do risco, envolvem a implementação de controles internos e outras ações para diminuir a probabilidade ou o impacto dos riscos.

Avaliar as respostas e os controles correspondentes faz parte essencial da análise de riscos. Controles englobam qualquer processo, política, dispositivo,

prática ou medida que a gestão adote para ajustar o nível de risco (ABNT, 2009). As atividades de controle, realizadas em todos os níveis organizacionais e em diversas etapas do processo e ambiente tecnológico, garantem a conformidade com as diretrizes da administração para mitigar riscos e alcançar os objetivos (COSO, 2013). Essas atividades são frequentemente denominadas controles internos. Sem uma gestão de riscos, as políticas de controle seriam desarticuladas e sem foco, vez que não estariam baseando-se em uma compreensão nítida das ameaças existentes.

O conceito de controle interno pode situar-se em um conjunto de práticas de uma organização para minimizar o risco de ocorrência de fraudes, como uma das quatro funções clássicas da Administração (Menezes, 2014) ou até mesmo, como ações estruturadas para acompanhar atividades que são desenvolvidas por qualquer indivíduo. Apresenta como titular o poder executivo, exemplificando-se na prática, a atuação das controladorias gerais dos estados e a Controladoria Geral da União.

Mencionando as controladorias gerais dos estados, é relevante a discussão sobre o Plano Anual de Ações de Controle (PAAC), elaborado e coordenado pelo Comitê Superior de Controle Interno (CSCI). Esse comitê tem a responsabilidade de aprovar e acompanhar os resultados das auditorias realizadas. O planejamento do PAAC é cuidadosamente desenvolvido com base em diretrizes estratégicas, levando em consideração os riscos a que os órgãos e entidades auditados estão sujeitos, bem como seus processos de governança, gestão e controles internos.

O controle externo abrange a exterioridade da pessoa jurídica, de forma com que a fiscalização, a avaliação e o julgamento da legalidade, da eficiência e da atuação dos órgãos públicos possa ser exercido por órgãos estatais diferentes dos quais executaram as ações a serem controladas. É considerado o titular deste, o poder Legislativo, tendo como órgãos relacionados, os Tribunais de Contas, os quais auxiliam o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Os controles adotados precisam ser proporcionais e eficazes na redução ou eliminação dos riscos identificados. Se eles não forem adequados para mitigar esses riscos, ou não tiverem o impacto esperado, pode nem fazer sentido implementá-los. Controles desnecessários ou excessivos, ao contrário do que se imagina, podem gerar efeitos negativos consideráveis nas organizações. Eles podem trazer lentidão e complexidade para as atividades diárias e, pior ainda, prejudicar o bem-estar e a motivação dos colaboradores.

As auditorias e inspeções seguem um processo estruturado em etapas, que incluem o planejamento, a execução, a divulgação dos resultados e o monitoramento das ações implementadas. Os resultados dessas atividades de controle são formalizados em documentos oficiais, como relatórios de auditoria, certificados e boletins de inspeção, assegurando transparência e eficácia no acompanhamento das medidas corretivas e preventivas adotadas.

2.3 CANAL DE DENÚNCIAS

A Lei de Acesso à Informação (LAI) é uma das normas mais importantes no ordenamento jurídico do Brasil na última década, estabelecendo a publicidade das informações públicas como regra e o sigilo como exceção. Ela determina que qualquer informação produzida ou mantida por órgãos e entidades públicas deve ser disponibilizada à sociedade, exceto em casos de sigilo temporário previstos na LAI ou em outras legislações específicas (como sigilo fiscal e bancário). Além disso, em conjunto com a Lei nº 13.460/2017, que protege os direitos dos usuários de serviços públicos, os órgãos devem resguardar informações pessoais, garantindo a privacidade, salvo autorização expressa para acesso.

Estabelece o inciso X, do artigo 57 do decreto nº 11.129/22, regulamentando a lei anticorrupção no poder executivo, tratando-se dos parâmetros de avaliação e aplicação do programa de integridade que:

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

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciantes de boa-fé

As ouvidorias, materializando um meio formal que visa a necessidade de promover a detecção e correção de irregularidades por meio dos canais de denúncias, fortalecem a política de *compliance* no setor público ao promover a fiscalização participativa e a responsabilização dos gestores, assegurando uma Administração pública mais ética e transparente.

Conforme estabelecido nos artigos 13 e 14 da Lei nº 13.460/2017, a ouvidoria tem a função de receber e acolher as manifestações dos usuários de serviços públicos, incluindo reclamações, sugestões, solicitações e elogios. Além disso, ela também é encarregada de lidar com denúncias sobre possíveis irregularidades cometidas por agentes públicos. Frequentemente, a ouvidoria ainda gerencia os pedidos de acesso à informação e os requerimentos relativos à proteção de dados pessoais.

As ouvidorias públicas desempenham um papel crucial na democracia, funcionando como canais de participação e controle social. Elas têm a missão de se conectar com os cidadãos que utilizam os serviços públicos, buscando continuamente aperfeiçoar a gestão e a qualidade dos serviços prestados.

Adicionalmente, as ouvidorias também tem objetivo de promover a melhoria da gestão pública. Essa função é fundamental, pois a ouvidoria atua como um canal de comunicação direto entre a Administração Pública e os cidadãos que buscam assegurar seus direitos perante o Estado. Nesse contexto, a ouvidoria desempenha um papel estratégico, permitindo a identificação de falhas na prestação de serviços e na execução de políticas públicas, além de contribuir para o desenho e redesenho de serviços, assim como para a melhoria da gestão.

Para desempenhar essa função de forma eficaz, a ouvidoria deve processar as informações coletadas por meio das manifestações dos usuários e das pesquisas de satisfação realizadas, visando avaliar os serviços públicos oferecidos. Isso inclui a análise do cumprimento dos compromissos e padrões de qualidade estabelecidos na Carta de Serviços ao Usuário, conforme disposto no art. 7º da Lei nº

13.460/2017, além de outras competências previstas nos artigos 14, II, e 15 da mesma legislação.

A proteção ao denunciante está devidamente formalizada na legislação brasileira, especificamente na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/11, que, por meio de seu artigo 126-A, introduz a salvaguarda para servidores públicos denunciadores. Essa alteração ao Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/90) restringe essa proteção ao corpo funcional da Administração pública federal. Além disso, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, emitida pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (MP), reforça a importância de mecanismos de controle interno, gestão de riscos e governança, orientando os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a disponibilizarem canais de denúncia. Esses canais são considerados componentes essenciais para a comunicação e informação no contexto dos controles internos e da gestão de riscos, assegurando maior transparência e proteção dentro da administração pública.

Neste contexto, onde os mecanismos de compliance e a disponibilização de canais de comunicação se aliam na busca pela mitigação de atos fraudulentos, este estudo os integra para analisar o cenário brasileiro. Parte-se da hipótese de que a decisão dos profissionais de reportar irregularidades, incluindo questões de compliance, é influenciada pela natureza dos canais de comunicação disponíveis (Near & Miceli, 1996). Ademais, sugere-se que a existência de um canal anônimo, em comparação com canais identificados, tende a aumentar a intenção de denúncia, uma vez que o denunciante percebe maior proteção contra eventuais retaliações (Kaplan & Schultz, 2007).

2.4 PUNIÇÕES

A investigação de colaboradores e a aplicação de sanções são pilares essenciais para a eficácia de um programa de compliance, reforçando que normas sem consequências tendem a ser percebidas como ineficazes. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §4º, já estabelece punições para agentes públicos envolvidos em atos de improbidade administrativa. Adicionalmente, marcos como a Lei de Acesso à Informação e o aumento das penas para crimes de

lavagem de dinheiro demonstram o compromisso crescente do Brasil no combate à corrupção.

Contudo, nenhum desses mecanismos tem o alcance e a relevância da Lei Anticorrupção, que se destaca por sua maior abrangência, clareza e severidade nas punições, especialmente direcionadas às empresas envolvidas em esquemas ilícitos. Com base nessa legislação, as empresas brasileiras podem ser responsabilizadas civil e administrativamente por qualquer ato lesivo à Administração pública, seja nacional ou estrangeira.

A legislação brasileira prevê que a mesma conduta ilícita pode gerar consequências diversas, em diferentes instâncias da Justiça. De prática, essas instâncias operam de maneira independente e podem tomar decisões diferentes, sem que uma eventual condenação em mais de uma delas constitua uma punição indevida pelo mesmo fato, conforme estabelecido pelo princípio do *non bis in idem*. No entanto, a própria legislação – especialmente o Código Civil, o Código de Processo Penal e a Lei 8.112/1990 – prevê situações em que existem implicações mútuas e possíveis conexões entre o progresso e o resultado dessas ações.

Dentro da esfera de responsabilização administrativa, tem-se que esta decorre da necessidade da Administração pública fazer valer seus regulamentos. Isso implica afirmar que as sanções são impostas pelos órgãos e entidades administrativas competentes, relacionando-se com a atividade regulatória que lhes é atribuída. Elas estão sujeitas a revisão pelo Poder Judiciário.

A Lei Anticorrupção, em vigor desde 2014, regulamenta a responsabilização de pessoas jurídicas por atos contra a Administração pública, prevendo multas e acordos de leniência para estatais que colaborem com investigações. A responsabilização civil inclui o ressarcimento de prejuízos ao erário, enquanto o processo administrativo tem se mostrado mais rápido e eficaz na repressão de desvios em contratos e licitações, oferecendo respostas ágeis à sociedade.

Um dos pontos centrais da Lei Anticorrupção é a responsabilidade objetiva. Isso significa que as empresas podem ser responsabilizadas pelos atos de qualquer

funcionário ou colaborador, mesmo que ele não tenha um vínculo formal com a empresa, desde que seja comprovada a prática de um dos ilícitos previstos no art. 5º da lei (como suborno ou fraude em licitações ou contratos) e que o ato tenha sido cometido em benefício ou interesse da empresa. Não é necessário comprovar a intenção ou culpa da pessoa física para que a pessoa jurídica seja responsabilizada. Basta demonstrar que o ato ocorreu e que a empresa se beneficiou dele.

Essa responsabilidade é baseada na teoria objetiva e na teoria do risco, pois se baseia na ideia de que a atuação estatal envolve um risco inerente de causar danos, e na teoria da ininterrupção, de modo com que as doutrinas e jurisprudências firmaram entendimento de que o ente estatal responde subsidiariamente pelas responsabilidades cabíveis a estas entidades. No entanto, esse posicionamento não abarca as empresas estatais que exploram apenas atividade econômica.

A responsabilidade objetiva, por sua vez, trás, pelo ponto de vista da empresa uma maior responsabilidade, no entanto, incentiva a proteção para a mão tentativa de desvios e incentiva intensamente o investimento em técnicas e recursos de compliance.

Nesta teoria, a ideia de culpa é substituída pela relação de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo cidadão. Não importa se o serviço público operou de maneira adequada ou inadequada, regular ou irregular. Os requisitos para a responsabilidade objetiva do Estado são: (a) que um agente público cometa um ato, seja ele lícito ou ilícito; (b) que esse ato cause um dano específico (afetando apenas um ou alguns indivíduos da coletividade) e anormal (ultrapassando os inconvenientes normais da vida em sociedade decorrentes da ação estatal); (c) que exista um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano causado.

O Código Civil acolheu expressamente a teoria da responsabilidade objetiva, ligada à ideia de risco. Em consonância com o artigo 927, parágrafo único:

Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente

desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Segundo Meirelles, 2020, p.623, a teoria do risco compreende duas modalidades: a do risco administrativo e a do risco integral; a primeira admite (e a segunda não) as causas excludentes da responsabilidade do Estado: culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior.

É inegável afirmar que os programas de compliance reduzem os riscos legais aos quais se sujeitam as pessoas físicas que administram e as pessoas jurídicas. O art. 7º, VII, da Lei Federal 12.486/13 considera os programas de integridade (compliance) como um dos fatores que podem levar à redução da multa aplicada a uma sociedade empresária por ato de corrupção, conforme previsto no art. 6º, I, da mesma lei. No entanto, a capacidade do programa de diminuir a penalidade administrativa está condicionada à especificidade que deve acompanhar sua elaboração, implementação e operação, de forma que seja considerado eficiente.

Caso a autoridade de responsabilização verificar que a empresa implementou um programa efetivo de integridade, mesmo que após a prática do ilícito, a multa poderá ser reduzida. Vale destacar que a multa é a penalidade mais severa da Lei Anticorrupção, podendo atingir até 20% do faturamento bruto da empresa. Um programa de compliance eficaz pode reduzir a alíquota (percentual aplicado sobre o faturamento bruto) em até 4%, diminuindo consideravelmente o valor final da multa.

Por fim, o compliance tem um papel central na celebração de acordos de leniência, celebrados entre a empresa e o poder público para avançar nas investigações e produzir provas (benefícios para o poder público), acelerar a resolução do caso e diminuir penalidades (benefícios para as empresas). O compromisso em implementar um programa de compliance ou em adotar medidas específicas de aprimoramento – no caso de já existir um programa – pode viabilizar a celebração do acordo e gerar benefícios tanto para as empresas quanto para o mercado em que atuam. Conforme dita Ferreira, 2001:

[...] uma ordem social pode - e é este o caso da ordem jurídica - prescrever uma determinada conduta precisamente pelo fato de ligar à conduta oposta

uma desvantagem..., ou seja, uma pena no sentido mais amplo da palavra. Desta forma, uma determinada conduta apenas pode ser considerada, no sentido dessa ordem social, como prescrita - ou seja, na hipótese de uma ordem jurídica, como juridicamente prescrita - na medida em que a conduta oposita é pressuposto de uma sanção (no sentido estrito)... Uma outra característica comum às ordens sociais a que chamamos Direito é que elas são ordens coativas, no sentido de que reagem contra as situações consideradas indesejáveis, por serem socialmente perniciosas - particularmente contra condutas humanas indesejáveis -, com um ato de coação, isto é, com um mal - como a privação da vida, da saúde, da liberdade, de bens econômicos e outros -, um mal que é aplicado ao destinatário mesmo contra sua vontade, se necessário empregando até a força física - coativamente, portanto. Dizer-se que, com o ato coativo que funciona como sanção, se aplica um mal ao destinatário significa que este ato é normalmente recebido pelo destinatário como um mal... [...] Dito de outra forma, Kelsen entende que o que é devido é a sanção. A conduta prescrita não é a conduta devida, devida é a sanção. Com base em tais ilações pode-se afirmar, portanto, que a toda norma corresponde uma sanção (ou vice-versa, melhor dizendo), ainda que aparentemente isto não ocorra. Nessas hipóteses estar-se-ia diante de normas não autônomas, isto é, de normas necessariamente ligadas a outras para fins de garantir seu caráter normativo (Sanções Administrativas. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, pp 17-18).

No entanto, tais punições devem ser aplicadas de forma justa e imparcial a todos os que cometerem infrações, independentemente de sua posição. Caso contrário, o efeito será contrário ao esperado, pois a aplicação seletiva de sanções pode gerar um sentimento de injustiça ou perseguição entre os colaboradores, fomentando, inclusive, novos desvios éticos e comportamentais.

Portanto, as punições relacionadas ao compliance no Brasil visam não apenas punir atos de corrupção, mas também incentivar as empresas a adotarem programas de integridade que ajudem a prevenir e detectar essas práticas, reduzindo os riscos tanto para a Administração pública quanto para o setor privado.

2.6 CONFLITOS DE INTERESSES E INDICAÇÃO DE DIRIGENTES

O surgimento de condições tecnológicas e de mercado favoráveis, junto a fatores que estimulam o empreendedorismo, propiciou a criação e expansão de empresas, exigindo a evolução das práticas administrativas e o compartilhamento do poder organizacional, incluindo o setor público. Essa transformação no perfil gerencial é uma resposta à necessidade de eficácia e agilidade frente aos desafios

do mercado, resultando na transição de uma gestão centralizada para uma estrutura onde as decisões são tomadas por membros da organização.

Esse descompasso de interesses, observado na interação entre "empregador e funcionário", serviu como base para as investigações na área da Administração, levando ao surgimento da Teoria da Agência. Essa teoria desempenha um papel importante na Administração, promovendo estudos sobre estratégias eficazes para atenuar tais conflitos.

A Teoria da Agência aborda as relações contratuais, destacando a importância de incentivos e controles. Esses elementos são influenciados pelo modelo de gestão organizacional, que determina como a administração deve ocorrer, recompensando ou punindo gestores com base nos resultados esperados. Para isso, é essencial que exista uma área neutra responsável pelo monitoramento, como a controladoria.

Segundo Pereira, 2010:

A governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência; os instrumentos definidores de responsabilidades e poder; o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos; entre outros. Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos - transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética - que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos (Pereira, 2010).

Tratando-se de conflitos de interesses, é primordial citar a lei 12.813/2013, a qual aborda, de maneira detalhada tudo aquilo que tange situações geradas pelo confronto de interesses públicos e privados, comprometendo, ou influenciando de maneira negativa o desempenho adequado da função pública. Tal legislação abrange, de modo geral, situações que configuram conflito de interesses durante e após o exercício do cargo ou emprego; regras e obrigações destinadas aos ocupantes de cargos ou empregos públicos que tenham acesso a informações privilegiadas; decorre sobre as competências e critérios de avaliação e prevenção

de conflitos de interesses e detalha as sanções aplicadas aos servidores e funcionários públicos na prática de atos que figurem como conflitos de interesses.

Situações como a disseminação de informações privilegiadas, a prestação de serviços ou a realização de transações com pessoas físicas ou jurídicas que tenham interesse nas deliberações do agente público ou de comissões das quais ele faça parte, e o exercício de atividades incompatíveis com as atribuições do cargo ou emprego ocupantes são exemplos de condutas configuradas como conflito de interesses. Ressalva-se o fato de que a configuração do conflito de interesses não depende nem do recebimento de qualquer vantagem, suborno ou ganho do agente público ou por terceiro, nem da lesão ao patrimônio público.

É relevante ressaltar que diversos casos de corrupção ocorridos no Brasil, especialmente em seu período recente, estiveram associados à nomeação de pessoas para funções de liderança em estatais, facilitando a celebração de contratos com empresas que, por sua vez, financiaram agentes políticos. Em outras palavras, o processo de escolha de dirigentes para essas instituições configurava-se como um ponto vulnerável à integridade das entidades, problemática que pode ser mitigada pelas diretrizes e critérios que serão abordados a seguir. A principal inovação introduzida pela Lei das Estatais reside no estabelecimento de critérios técnicos e restrições para a nomeação de indivíduos aos cargos de diretoria, incluindo o cargo de diretor-presidente, bem como para o Conselho de Administração das empresas estatais.

O artigo 16 da Lei de Governança das Estatais dispõe que os membros do Conselho de Administração, bem como os indicados para os cargos de diretoria, inclusive o de diretor-presidente, devem possuir formação acadêmica compatível com a respectiva área de atuação, além de atender a pelo menos um dos requisitos previstos para a comprovação de experiência profissional.

- I. Dez anos, no setor público ou privado, na área de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou, ainda, em área conexa àquela para a qual forem indicados em função de direção superior; ou
- II. Quatro anos ocupando pelo menos um dos seguintes cargos:
 - direção ou chefia superior em empresa de porte ou objeto social semelhante ao da empresa pública ou sociedade de economia mista,

entendendo-se como cargo de chefia superior aquele situado nos dois níveis hierárquicos não estatutários mais altos da empresa;

- cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior, no setor público;
- docente ou pesquisador em áreas de atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista.

III. Quatro anos de experiência como profissional liberal em atividade direta ou indiretamente vinculada à área de atuação da empresa pública ou sociedade de economia mista.

Ademais, a Lei das Estatais impõe restrições à ocupação de cargos de diretoria e de membros do Conselho de Administração por indivíduos que possuam evidente vínculo político ou sindical.

Com efeito, é vedada a indicação:

- I. De pessoas que tenham atuado nos 36 meses anteriores à indicação como participantes de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;
- II. De ministro, secretário estadual ou municipal, titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na Administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no poder legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;
- III. De pessoas que exerçam cargo em organização sindical.

3. APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPLIANCE PÚBLICO NO ESTADO DE GOIÁS

O Programa de Compliance Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP) é um mecanismo de proteção que busca assegurar uma gestão eficiente dos recursos públicos, garantindo que sejam aplicados de forma correta e gerem benefícios concretos para a população goiana. Esse programa se apoia em quatro pilares essenciais: (1) gestão da ética, (2) transparência, (3) responsabilização e (4) gestão de riscos. Através desses pilares, o PCP visa prevenir, identificar e corrigir possíveis irregularidades, assegurando a correta implementação das políticas públicas e a defesa do interesse coletivo.

O Decreto nº 9.406/2019 instituiu o Programa de Compliance Público de Goiás para alinhar a gestão em conformidade metodologias e bases dos padrões éticos e legais. A participação dos entes da administração pública direta e indireta é obrigatória, sendo o PCP coordenado pela Controladoria Geral do Estado,

oferecendo consultoria para a implementação do compliance em todos os órgãos e entidades que integram o governo estadual. Esta oferece, além de consultoria para a implementação do programa, utilizando como base legal as portarias estaduais, referências nacionais e internacionais com padrão ISO 31.000:2018, material de apoio e suporte teórico e metodológico, além de auditorias de monitoramento e supervisão.

Os pilares essenciais do PCP visam prevenir, detectar e corrigir possíveis desvios, assegurando a eficiente execução das políticas públicas. Com isso, o programa não apenas protege a Administração, mas também resguarda o adequado uso dos recursos públicos, garantindo que esses sejam aplicados de forma responsável e gerem benefícios reais para o cidadão goiano. Ao fortalecer a integridade e o compromisso com o interesse público, o Programa de Compliance Público reflete o empenho do Estado de Goiás em construir uma Administração mais transparente e ética, em prol de um serviço público de excelência.

Em 2019, a primeira fase do Programa de Compliance Público, foi implementado em 21 órgãos da Administração pública estadual, que movimentam aproximadamente 90% dos recursos orçamentários de Goiás. Para avaliar o esforço desses órgãos em disseminar as ações relacionadas aos quatro eixos do programa — ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos — foi criado um ranking específico. Todos os participantes obtiveram classificação igual ou superior a três estrelas, um índice considerado satisfatório, considerando o curto prazo para a implementação das ações sugeridas pela Controladoria-Geral do Estado (CGE) para a gestão de riscos e o combate à corrupção. Na classificação de cinco estrelas (65% ou mais de implementação), destacaram-se a Secretaria de Estado da Agricultura Pecuária e Abastecimento, a Saneago, a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços, o Detran-GO, a Secretaria de Estado da Administração e a Controladoria-Geral do Estado. Marcando o início do programa, a gestão de riscos abrangeu os processos de Licitações, Contratos e Folha de Pagamento, resultando na implementação de novas práticas e controles nessas áreas.

Em 2020, a gestão de riscos foi expandida para incluir processos finalísticos, como Gestão Estatística e Gestão de Operações Integradas, resultando na melhoria da qualidade do serviço prestado à sociedade. 17 novos órgãos e entidades passaram a fazer parte do Programa, elevando para 38 o número total de pastas acompanhadas pela Controladoria-Geral do Estado (CGE). Nesse ano, a CGE incentivou a criação das Secretarias Executivas, também conhecidas como Escritórios de Compliance, com a missão de atuar como suporte direto aos responsáveis pela gestão de riscos e estabelecer uma ponte eficiente com o Comitê Setorial e a Alta Gestão.

Em 2021, novas áreas foram inseridas na gestão de riscos, como Gestão do Patrimônio, Gestão de Contratos, Gestão de Recursos Tecnológicos, Gestão de Fiscalização e Gestão de Atendimento ao Consumidor. Neste mesmo ano, o programa alcançou 45 órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com a implementação de um modelo de monitoramento contínuo do gerenciamento de riscos. Esse modelo foi projetado para oferecer recomendações que pudessem aprimorar a maturidade da gestão de riscos e acompanhar de perto a aplicação das orientações emitidas nas Auditorias Baseadas em Riscos (ABRs).

Em 2022, a consultoria foi mantida, e o programa expandiu seu escopo para incluir processos e áreas estratégicas dos órgãos, além de prestar apoio no desenvolvimento de projetos prioritários de governo. Durante o ano, a CGE também promoveu oficinas para capacitar as Secretarias Executivas, buscando fortalecer suas capacidades para assumir de maneira mais autônoma o papel de suporte na gestão de riscos dentro da Administração pública estadual.

Em 2023, o PCP passou por uma reformulação, em que foram extintas as unidades de controle interno nos órgãos, sendo estas substituídas pelas secretarias e escritórios de compliance públicos, instituídos pela CGE. Cabe, ainda, ao Comitê Setorial revisar a política de gestão de riscos e aprovar o processo de gestão de riscos; estabelecer o Plano de Gestão de Riscos; e acompanhar a implementação das ações dos demais eixos do Programa de Compliance Público. Essa mudança provocou uma maior maturidade na gestão de riscos, de forma a enfatizar que a

criação das secretarias e escritórios foi acertada, proporcionando que os resultados continuam relevantes,

Em 2024, a Controladoria-Geral do Estado, entidade responsável pelo controle interno institucional e pela normatização dos aspectos específicos referentes à aplicação do Decreto nº 9.406, de 18 de fevereiro de 2019, instituiu, nos termos da Portaria nº 66/2024 – CGE, quatro prêmios destinados ao Programa de Compliance Público (PCP 2024): o Prêmio Goiás Mais Transparente, o Prêmio Ética e Responsabilidade, o Prêmio Governança do Programa de Compliance Público e o Prêmio Ouvidoria Pública. Tais premiações têm como objetivo reconhecer e valorizar as práticas de excelência em transparência, ética, governança e ouvidoria no âmbito da administração pública estadual.

Atualmente, a Matriz de Riscos da SSP-GO possui riscos mapeados para processos gerenciais, finalísticos e de suporte, com planos de ação em andamento. A eficácia dos controles implementados tem se mostrado positiva, com redução do nível de riscos em 25% dos casos monitorados em 2021, demonstrando que as ações preventivas estão sendo eficazes na redução e prevenção de eventos de risco em áreas estratégicas da pasta.

3.1 EIXO I – ÉTICA

A ética é imprescindível em um órgão público por ser o alicerce sobre o qual se constrói a legitimidade e a confiança institucional. Antes mesmo da aceitação de qualquer norma jurídica, é a ética que orienta a conduta dos agentes, assegurando que a atuação administrativa esteja alinhada aos princípios do interesse público e da moralidade. Sem a primazia da ética, as leis tornam-se frágeis instrumentos formais, desprovidos de conteúdo valorativo e suscetíveis a interpretações que desviam do verdadeiro propósito estatal: servir à coletividade com integridade e justiça.

O programa de Compliance Público apresenta como objetivos gerais o fomento à disseminação de padrões éticos, contribuindo para a construção de uma cultura de integridade e respeito aos valores fundamentais. A observância dos preceitos legais que regem e disciplinam a conduta ética no âmbito da

Administração pública não deve ser vista como uma prerrogativa ou concessão discricionária dos gestores, mas sim como um dever inerente e inafastável de todos os agentes públicos, independentemente do nível de poder em que atuem. A transparência e a ética não são meramente valores desejáveis, mas princípios estruturantes que devem guiar as gestões democráticas contemporâneas, refletindo-se tanto na ampla e clara divulgação de informações e dados públicos quanto no incentivo contínuo à participação cidadã e ao exercício do controle social sobre os atos da Administração.

Esses princípios, quando efetivamente incorporados às práticas de gestão, fortalecem a confiança da sociedade nas instituições públicas e garantem que o processo administrativo se desenvolva de maneira íntegra, responsável e em consonância com os anseios coletivos. Assim, a transparência, como um dever público e direito fundamental dos cidadãos, e a ética, como fundamento da atuação estatal, são pilares que asseguram não apenas a legitimidade das decisões governamentais, mas também a proteção do interesse público e o aprimoramento constante da governança.

Além disso, o novo Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração do Poder Executivo Estadual representa um marco significativo para a Administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás. Publicado no Diário Oficial do Estado em 23 de março de 2021, por meio do Decreto nº 9.837/2021, esse Código traz em seu anexo único um conjunto de diretrizes éticas que vão além de meros preceitos normativos. Ele reflete um compromisso institucional em consolidar uma cultura de integridade e responsabilidade, oferecendo aos servidores e gestores um norte claro para a prática de suas funções com transparência, respeito e dedicação ao interesse público. Mais do que um instrumento jurídico, o novo Código reafirma a importância de se cultivar valores éticos que antecedem e fundamentam as leis, estabelecendo uma base sólida para a confiança e legitimidade na gestão pública estadual.

Ademais, as diretrizes internas do estado também baseiam-se na norma ISO 37001, a qual fornece diretrizes para a implementação, manutenção e aprimoramento de sistemas de gestão antissuborno. Seu objetivo é auxiliar as

organizações na prevenção, detecção e combate a práticas corruptas, reduzindo riscos legais e reputacionais. O aumento das certificações ISO 37001 reflete a crescente conscientização dos órgãos sobre a importância de adotar práticas anticorrupção, e a melhoria nos processos internos, além de um reforço de confiança da sociedade nas instituições públicas.

A ISO 37001 atua como um complemento e um fortalecimento dos programas de compliance nos órgãos públicos, proporcionando uma abordagem sistemática e estruturada para a prevenção do suborno. A implementação dessa norma tem o potencial de contribuir de maneira significativa para a integridade, transparência e eficiência da Administração pública, promovendo um ambiente de governança mais ético e responsável. Essa adoção não apenas melhora os processos internos, mas também reforça a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Em síntese, a publicação do novo Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração do Poder Executivo Estadual, aliado à adesão à norma ISO 37001, demonstra um avanço substancial na construção de uma Administração pública mais ética, transparente e responsável em Goiás. Esse conjunto de normas e diretrizes não apenas formaliza um compromisso com a integridade, mas também eleva o padrão de governança pública, criando uma base sólida para a prevenção de práticas ilícitas e para a promoção de um ambiente de trabalho que inspira confiança e respeito. Dessa forma, o Estado reafirma seu papel de vanguarda na gestão pública, direcionando esforços para consolidar uma cultura institucional que prioriza o bem-estar social e o interesse público, servindo como exemplo para outras esferas administrativas.

3.2 EIXO II – TRANSPARÊNCIA

A transparência refere-se ao compromisso da administração pública de tornar sua conduta cotidiana e os dados dela decorrentes acessíveis ao público em geral, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas de suas ações à sociedade (BRASIL, 2018). Deve contemplar não apenas o desempenho econômico-financeiro, mas também os demais fatores, mesmo os intangíveis, que

orientam a ação gerencial e política e que impactam na vida dos cidadãos (Andrade; Rossetti, 2004).

Promover a transparência é fundamental para fortalecer a confiança pública e garantir a integridade das atividades institucionais. A promoção da transparência é crucial para reforçar a confiança pública e assegurar a integridade nas operações institucionais. Para alcançar esses objetivos, é fundamental adotar medidas como a divulgação clara e acessível de informações, a implementação de mecanismos eficazes de monitoramento e auditoria, e a criação de canais de denúncia que funcionem adequadamente. Essas ações garantem que as atividades sejam conduzidas de maneira aberta e responsável, facilitando a supervisão e promovendo uma cultura de responsabilidade e prestação de contas.

É crucial garantir a manutenção da transparência nos órgãos públicos. Essa transparência pode ser classificada em duas modalidades: ativa e passiva. A transparência ativa refere-se à divulgação de informações públicas por iniciativa do próprio setor público, sem a necessidade de solicitação prévia. Geralmente, essas informações são disponibilizadas na internet, como nos portais de transparência ou nas seções de acesso à informação dos sites de órgãos e entidades governamentais.

Já a transparência passiva ocorre quando o setor público fornece informações públicas em resposta a solicitações específicas feitas por cidadãos ou empresas. Isso pode ser feito por meio do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), em formato físico, ou pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

A transparência no âmbito do compliance tem como objetivo principal fortalecer a relação entre o cidadão e o governo, promovendo uma gestão pública responsável e voltada para o reconhecimento dos gastos assertivos do dinheiro público. Essa prática busca assegurar a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das políticas públicas, ao mesmo tempo que valoriza os cidadãos, não apenas como destinatários dessas ações, mas como protagonistas ativos na sua concepção, implementação e monitoramento.

Com esse propósito, o Estado de Goiás oferece diversos instrumentos e portais online que facilitam o acesso a informações oriundas de bases de dados corporativas, como o SiofiNet, Sistema de Execução Orçamentária, Sistema de Contabilidade Pública, Sistema de Escrituração Fiscal Digital, Sistema de Patrimônio, Sistema de Convênios, Sistema de Contratos, ComprasNet e SRH (RhNet). Essas ferramentas visam promover um acompanhamento transparente e acessível das atividades governamentais, permitindo à população exercer de forma plena o controle social e a cidadania.

Os mecanismos de transparência implementados pelo Estado de Goiás são uma clara materialização do compromisso com a gestão pública transparente, possibilitando um ambiente de controle social e fortalecimento democrático. Dentre esses instrumentos, destacam-se:

1. Portais da Transparência: Plataformas digitais que oferecem informações detalhadas sobre despesas, receitas, quadro de servidores, sanções administrativas, imóveis funcionais, licitações e contratos, entre outros dados relevantes. Esses portais configuram-se como canais de transparência ativa, garantindo ao cidadão acesso contínuo e simplificado a informações atualizadas sobre a Administração pública.

2. Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) e Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC): Ferramentas, tanto presenciais quanto eletrônicas, que permitem a solicitação de documentos e informações gerados ou sob a custódia dos órgãos públicos. Por meio do preenchimento de um formulário, o cidadão pode formalizar seu pedido e obter acesso a informações específicas. Esses sistemas caracterizam-se como canais de transparência passiva, atendendo a demandas pontuais dos usuários.

3. Portais de Dados Abertos: Portais digitais que disponibilizam bases de dados em formatos abertos, permitindo o uso livre e gratuito das informações. Essa iniciativa facilita análises mais aprofundadas e consultas personalizadas,

promovendo a utilização de dados para pesquisa, desenvolvimento de políticas públicas e inovação.

4. Leis de Acesso à Informação (LAIs): Normativas que garantem o direito ao acesso a informações públicas, conforme previsto no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição Federal. Em âmbito nacional, a Lei nº 12.527/2011 estabelece as diretrizes para a transparência no Brasil, enquanto, no Estado de Goiás, a Lei nº 18.025/2013 regula o acesso à informação pública, assegurando a publicidade dos atos administrativos.

5. Ouvidorias: Unidades administrativas que atuam como canais diretos de comunicação entre o cidadão e a administração pública, recebendo manifestações como sugestões, elogios, reclamações, denúncias e pedidos de acesso à informação. No Estado de Goiás, a Ouvidoria-Geral, vinculada à Controladoria-Geral do Estado (CGE), coordena as ouvidorias setoriais de cada órgão, todas interligadas em um único sistema. Essas instâncias não apenas promovem a interlocução entre o cidadão e o Estado, mas também contribuem para a justiça social e o aprimoramento dos serviços públicos ao identificar e encaminhar as demandas para ações corretivas e melhorias nos processos.

A instituição do Prêmio Goiás Mais Transparente conta com a participação de todos os órgãos do Poder Executivo estadual e resulta de uma parceria entre a Controladoria-Geral do Estado (CGE) e o Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Nessa iniciativa, todos os portais de transparência dos órgãos estaduais são submetidos a uma avaliação criteriosa, conduzida com base em metodologia desenvolvida pela Associação dos Tribunais de Contas do Brasil.

O prêmio visa reconhecer as instituições e órgãos que alcançam desempenho de excelência em seus portais de transparência. Para tal, foram estabelecidas duas categorias de premiação: o Prêmio de Transparência, que se destina a valorizar os resultados obtidos nas avaliações normativas, e o Prêmio de Inovação, concedido aos casos em que o engajamento institucional gerou propostas transformadoras no que diz respeito ao acesso à informação pública.

Cada um desses instrumentos consolida a transparência como um pilar fundamental da gestão pública em Goiás, permitindo ao cidadão acompanhar, fiscalizar e participar ativamente na construção de uma Administração mais eficiente e responsável.

3.3 EIXO III - RESPONSABILIZAÇÃO

O Eixo III aborda a responsabilização, englobando a organização e a disponibilização de atividades de controle e correicionais, além da criação de canais de denúncias de irregularidades, que devem ser amplamente divulgados para o público interno e externo da unidade administrativa. Inclui também a implementação de mecanismos de proteção para denunciante de boa-fé, o fomento à denúncia de irregularidades, o estabelecimento de sistemas de monitoramento e comunicação, bem como o fortalecimento e a institucionalização dos procedimentos e instâncias responsáveis pela responsabilização de empresas e agentes públicos.

A responsabilização rigorosa de agentes públicos e privados envolvidos em irregularidades, com ênfase especial em atos de corrupção, é fundamental para assegurar a justiça e a integridade no setor público. A adoção de mecanismos eficazes para a detecção, investigação e punição de práticas corruptas é essencial para garantir que os responsáveis por tais condutas sejam adequadamente sancionados.

Esse eixo possui uma conexão direta e essencial com a instituição dos processos administrativos disciplinares (PAD). Em um ambiente institucional onde a integridade e a transparência são pilares, a responsabilização atua como um elemento vital para assegurar que qualquer conduta desviante seja devidamente identificada, avaliada e corrigida. No contexto da administração pública, o PAD surge como a ferramenta formal e legalmente estabelecida para promover a responsabilização de agentes que, por ação ou omissão, violam as normas éticas e legais que norteiam o serviço público.

Essa relação se baseia em dois princípios fundamentais: a prevenção e a correção. Enquanto o compliance busca, primordialmente, prevenir práticas ilícitas por meio de políticas, treinamentos e códigos de conduta, o eixo de

responsabilização estabelece um parâmetro claro de consequências para aqueles que não se alinham aos valores institucionais. A presença de processos administrativos bem estruturados e transparentes reforça a credibilidade do programa de compliance e transmite a mensagem de que, em caso de falhas, a organização dispõe de mecanismos para investigar e punir com justiça e proporcionalidade.

A responsabilização do servidor público é prevista pela Lei nº 8.112/90, que estabelece normas de conduta essenciais para o adequado funcionamento da Administração pública. Quando um servidor comete uma infração no exercício de suas funções ou relacionada a elas, por ação ou omissão, surge a responsabilidade administrativa, sujeitando-o a sanções disciplinares. Os deveres e proibições que orientam a conduta dos servidores estão delineados nos artigos 116, 117 e 132 da referida lei. Ao tomar conhecimento de uma falta, cabe à Administração apurar os fatos e aplicar a penalidade correspondente, utilizando-se da sindicância contraditória ou do processo administrativo disciplinar, conforme o artigo 143.

Esses procedimentos são os meios pelos quais a Administração investiga e confirma a responsabilidade do servidor por atos que desrespeitem suas obrigações funcionais, garantindo, ao longo do processo, o contraditório e a ampla defesa, como preconiza o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Se comprovada a infração, a aplicação das sanções previstas no artigo 127 da Lei nº 8.112/90 torna-se possível, abrangendo advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada.

Ao formalizar um processo administrativo disciplinar, a Administração não apenas cumpre com o dever de apurar possíveis infrações, mas também reafirma seu compromisso com o compliance. A responsabilização efetiva depende de procedimentos que respeitem o contraditório e a ampla defesa, garantindo que os envolvidos tenham a oportunidade de se manifestar antes que qualquer sanção seja aplicada. Dessa maneira, a sinergia entre o eixo de responsabilização e os processos administrativos disciplinares promove um ambiente de confiança e integridade, no qual a ética se torna parte indissociável da cultura organizacional.

Assim, é possível afirmar que o PAD e o eixo 3 do compliance são complementares, formando um ciclo que abrange desde a orientação e monitoramento preventivo até a correção de desvios de conduta, consolidando a administração pública como um espaço de respeito às normas e de responsabilidade no exercício de suas funções.

3.4 EIXO IV – GESTÃO DE RISCOS

No PCP, a gestão de riscos compõe a gama de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que diz respeito à seu risco, isto é, considerando que toda atividade humana tem riscos, e tangente ao serviço público, a probabilidade de ocorrência de um evento que afeta os objetivos, sejam eles relacionados a operacionalização de um serviço ou sua execução, os riscos fazem parte do dia a dia de um órgão público.

Gerir riscos é uma oportunidade de diminuir as incertezas, identificando e adotando providências que diminuam a probabilidade de materialização do risco, ou ao menos, sejam capazes de minimizar os impactos do risco materializado, além de reduzir, majoritariamente, a responsabilidade por omissão do Estado.

A ISO 31000:2018, referência normativa em gestão de riscos, descreve os princípios, estrutura e o processo da gestão de riscos, e fornece diretrizes para identificar, avaliar e tratar riscos em qualquer tipo de organização, incluindo órgãos públicos. Sua aplicação nos programas de compliance é essencial para fortalecer o eixo de gestão de riscos, pois estabelece uma abordagem sistemática e estruturada para garantir que os riscos que possam comprometer a integridade, a conformidade e os objetivos institucionais sejam geridos de forma eficiente.

Além disso, o modelo das Três Linhas, também é adotado na gestão de riscos do Programa de Compliance Público de Goiás, estrutura as funções de controle e supervisão em três níveis distintos, garantindo clareza e eficiência na execução dos objetivos institucionais.

Na primeira linha, os gerentes de riscos assumem a responsabilidade pela execução dos processos, estando diretamente envolvidos na entrega de produtos e serviços, além de gerenciar os riscos associados de maneira proativa. Na segunda linha, os supervisores de riscos desempenham um papel essencial de apoio, oferecendo expertise técnica, acompanhamento contínuo e orientação especializada para assegurar a conformidade e mitigar potenciais riscos.

Já compondo a terceira linha, a auditoria interna atua como um elemento independente e imparcial, fornecendo uma avaliação criteriosa da governança e dos controles internos. Com uma abordagem sistemática e disciplinada, promove melhorias contínuas, assegurando que a organização esteja alinhada aos seus objetivos e compromissos.

Quando esses três níveis operam de forma integrada e harmoniosa, com comunicação fluida e colaboração mútua, o resultado é um ambiente organizacional que preserva e gera valor sustentável. Dessa maneira, decisões são tomadas com base em informações seguras e consistentes, sempre em sintonia com os interesses prioritários dos stakeholders e o cumprimento das finalidades públicas.

Dentro das atividades do eixo de responsabilização e gestão de riscos do Programa Compliance Público, todas as áreas dos órgãos passam por um processo de avaliação de riscos, que têm como objetivo identificar eventos e situações que possam afetar o sucesso dos objetivos da gestão pública. O trabalho resultará na elaboração da Matriz de Riscos das unidades. Desde a sua implantação, pelo Governo de Goiás, em 2019, o Programa Compliance já colaborou com a redução de despesas correntes, demonstrando a importância de sua aplicação na Administração pública.

CONCLUSÃO

O compliance se configura como uma ferramenta indispensável para a promoção da ética e da transparência no setor público, especialmente diante dos desafios inerentes à administração pública brasileira. A adoção de práticas de governança alinhadas a diretrizes éticas e legais, tanto nacionais quanto internacionais, contribuiu para a padronização de comportamentos, culminando para a implementação do programa de compliance em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial, trazendo uma perspectiva do compliance público no Estado de Goiás, que demonstra a melhoria contínua dos serviços prestados à população.

A presente pesquisa revelou o alcance dos objetivos de analisar a relevância crescente da cultura de compliance no direito público brasileiro, com especial ênfase em sua origem histórica e no impacto da Lei Anticorrupção. A influência de legislações estrangeiras e de organizações internacionais foi um elemento determinante para o fortalecimento do compliance no Brasil, destacando-se a importância de práticas alinhadas a normas globais para promover a ética e a integridade no setor público, apresentando as distinções na implementação do compliance entre os setores privado e público e examinando os princípios que consolidam o programa de Compliance no Estado de Goiás.

Portanto, o estudo reforça que o compliance, em especial no âmbito público, é essencial para consolidar práticas de governança que garantam a responsabilidade e a integridade dos agentes públicos, promovendo a confiança da sociedade nas instituições e fortalecendo o Estado de Direito. Essa iniciativa evidencia como a implementação de políticas de conformidade, quando integradas a uma cultura organizacional sólida e comprometida com a legalidade, pode transformar positivamente a administração pública.

Foi possível esclarecer de que forma a efetiva aplicação dos programas de compliance no direito público pode ser atingida, considerando os desafios relacionados à cultura organizacional, incluindo as políticas e controles da área. Concluindo-se que o compliance é um instrumento essencial para o fortalecimento das instituições democráticas, promovendo maior transparência, responsabilidade e

eficácia no setor público brasileiro. Sua implementação, ainda que desafiadora, é um passo fundamental para a construção de uma administração pública mais íntegra e comprometida com os valores da ética e da justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNSTEIN, Peter. Desafio dos Deuses: A Fascinante História do Risco. 1997.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 dez. 2000.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 out. 2002.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 2006.

BRASIL. Decreto nº 9.406, de 18 de fevereiro de 2019. Institui o Programa de Compliance Público no Poder Executivo do Estado de Goiás e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 19 fev. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.837, de 23 de março de 2021. Institui o Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 23 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.129, de 11 de setembro de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. [S. I.], 21 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 maio de 2013.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2016.

BREIER, Ricardo. Atuação de advogado na área de compliance impõe desafios. Consultor Jurídico (Conjur) 2014. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2014-fev-07/ricardo-breier-atuacao-advogado-area-compliance-impoe-desafios#_ftn3_4026. Acesso em: 03 set. 2024.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais. Biblioteca Jurídica Virtual BuscaLegis.ccj.ufsc.br, p. 12, 2000 Tradução. Disponível em: http://buscalegis.ccj.ufsc.br/arquivos/Contratos_de_gestao-CCAISO.html. Acesso em: 02 abr. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Org.). LEI ANTICORRUPÇÃO COMENTADA. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 1. 365p.

ESTADOS UNIDOS. A resource guide to the U.S. foreign corrupt practices act. 2 ed. Department of Justice: 2020. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1292051/download>.

FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FORTINI, Cristiana. Uma rápida comparação entre a Lei 12.846/13 e norte-americano foreign corrupt practices act (FCPA). De 24 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/cristiana-fortini/umarapida-comparacao-entre-a-lei-1284613-e-norte-americano-foreign-corrupt-practices-act-fcpa>. Acesso em 02 de abril de 2024.

GUIMARÃES, Raquel Beatriz Junqueira; SOUZA, Robson Sávio. Ética e corrupção: dilemas contemporâneos. Editora PUC Minas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.

KAPLAN, S.; PANY, K.; SAMUELS, J.; ZHANG, J. An examination of the association between gender and reporting intentions for fraudulent financial reporting. *Journal of Business Ethics*, v. 87, n. 1, p. 15-30, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS, Viçosa*, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/5974/1/ARTIGO_GovernancaCorporativaAplicada.pdf. Acesso em 25 de setembro de 2024.

MENEZES, Sônia Maria Medeiros de. A percepção dos gestores da UFPE na avaliação do funcionamento dos controles internos e o modelo utilizado pelo

Committee Of Sponsoring Organizations (COSO). 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. Com a participação de Carla Rosado Burle e Luís Gustavo Casillo Ghideti. Salvador: JusPODIVM; São Paulo: Malheiros, 2020.

NEAR, J. P.; MICELI, M. P. Whistle-blowing: Myth and reality. Journal of Management, v. 22, n. 3, p. 507-26, 1996.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Modernising government: the way forward. Paris: OECD, 2005.

VERÍSSIMO, C. Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. [s.l.] Saraiva Educação S.A., [s.d.].

<<https://goias.gov.br/controladoria/programa-de-compliance-publico-do-governo-de-goias/>>. Acesso em: 3 ago. 2024.

<<https://goias.gov.br/controladoria/saiba-mais-sobre-o-programa-de-compliance-publico-do-governo-de-goias/>>. Acesso em: 3 ago. 2024.