



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
ALESSANDRA GRAMKOW HAMMES

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E *COMPLIANCE*:
LIMITES E POSSIBILIDADES

Florianópolis
2020

ALESSANDRA GRAMKOW HAMMES

**PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E *COMPLIANCE*:
LIMITES E POSSIBILIDADES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Hernani Luiz Sobierajski, MSc.

Florianópolis

2020

ALESSANDRA GRAMKOW HAMMES

**PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E *COMPLIANCE*:
LIMITES E POSSIBILIDADES**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 21 de julho de 2020.

Professor e orientador Hernani Luiz Sobierajski, Mestre
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professor Henrique Barros Souto Maior Baião, Especialista
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professor Hercílio Emerich Lentz, Especialista
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E *COMPLIANCE*: LIMITES E POSSIBILIDADES

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 6 de julho de 2020.

ALESSANDRA GRAMKOW HAMMES

Dedicado à Minha Mãe, Selvina Gramkow
(*in memoriam*), com muito amor.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Reynaldo e Selvina, que partiu antes da conclusão esse curso, por tão grande amor e por partilharem sua vida tão valorosa na nossa família.

Ao meu marido, Alex Cristiano, pela parceria de tantos anos, por ser a melhor companhia sempre, pela inspiração e revisão desse trabalho.

Aos meus familiares, pelo carinho e exemplos de respeito, trabalho e dedicação.

Ao Professor Hernani Luiz Sobierajski, por ter aceitado prontamente a orientação da presente monografia, por sua confiança, auxílio e atenção.

Aos Professores do Curso de Direito da Unisul, pela dedicação e conhecimentos transmitidos ao longo desses cinco anos.

Às colegas do Curso de Direito, Denise, Liliana, Franciele e Marioni, pela amizade, cumplicidade e companheirismo, que tornaram esse período de estudo ainda mais gratificante.

À Daiana, Alessandra, Samira, Evelise e Jacson, pela amizade, alegria e as melhores palavras a todo momento.

Aos colegas e amigos da Academia Judicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em especial da Divisão Administrativa que acompanharam essa jornada de perto oferecendo apoio e incentivo.

Ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que, por meio do Programa de Capacitação e Qualificação dos Servidores do Poder Judiciário de Santa Catarina, viabilizou essa formação.

"as virtudes [...] adquirimo-las pelo exercício, como também sucede com as artes. Com efeito, as coisas que temos de aprender antes de poder fazê-las, aprendemo-las fazendo" (Aristóteles, em *Ética a Nicômaco*).

RESUMO

O presente trabalho busca avaliar em que medida o *compliance* é compatível com o princípio constitucional da eficiência, no que se refere à promoção de uma administração pública eficiente. No que tange à metodologia, o estudo caracteriza-se como descritivo, de natureza qualitativa e uma abordagem de pensamento dedutiva. Para o desenvolvimento do tema, apresentam-se os principais conceitos e características do princípio da eficiência, discorrendo sobre o contexto histórico no qual a eficiência foi elevada explicitamente a princípio constitucional. Discorre-se, ainda, acerca do *compliance*, como ferramenta de governança, bem como sobre sua implantação por meio de um programa estruturado. E por fim, apresenta-se a perspectiva da aplicação do princípio constitucional da eficiência e de programas de *compliance* conforme encontrado na jurisprudência e no referencial teórico pesquisado. Conclui-se que a adoção desse tipo de programa pelas organizações, públicas e privadas, possibilita o alinhamento de valores éticos e de conformidade normativa capazes de promover a eficiência na administração pública.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência. *Compliance*. Programa de Integridade.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA	11
2.1	CONCEITOS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	11
2.2	A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995	18
2.3	EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE	21
3	GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E <i>COMPLIANCE</i>	24
3.1	GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS.....	24
3.2	<i>COMPLIANCE</i> E PROGRAMAS DE <i>COMPLIANCE</i>	29
3.3	LEIS E NORMAS RELATIVAS AO <i>COMPLIANCE</i>	35
4	COMPATIBILIDADE ENTRE O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E O <i>COMPLIANCE</i>	41
4.1	APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DO <i>COMPLIANCE</i> NAS DECISÕES JUDICIAIS	41
4.2	O ALCANCE DO <i>COMPLIANCE</i> PARA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	47
5	CONCLUSÃO.....	52
	REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso aborda o princípio constitucional da eficiência e o *compliance*, instituto presente em nosso ordenamento, procurando avaliar os limites e as possibilidades da aplicação dessa ferramenta de governança na promoção de uma administração pública eficiente.

O interesse pelo tema surgiu com a identificação de conceitos de Administração, área de formação acadêmica da autora, no tratamento do *compliance* e a possibilidade de verificar sua abordagem sob o enfoque jurídico, considerando ainda a interconexão inerente a essas áreas de conhecimento e ao contexto de permanente direcionamento do setor público brasileiro para a gestão pública gerencial, razão pela qual o princípio da eficiência foi escolhido como referencial teórico.

O princípio constitucional da eficiência direciona a atividade pública para o uso racional dos recursos visando alcançar resultados com qualidade para satisfação do interesse público e promoção do bem comum, relacionando-se tanto ao desempenho dos agentes públicos quanto à elaboração e interpretação das normas jurídicas. Trata-se da busca pela produtividade, celeridade, desburocratização, presteza, qualidade, economicidade, como base para a concretização dos fundamentos e objetivos constitucionais.

Nessa perspectiva, a relevância do estudo encontra-se na verificação da adoção de programas de *compliance* por instituições dos setores público e privado a fim de mitigar riscos de violação de leis e evitar atos lesivos à administração pública, além de responder à crescente demanda social por ética, transparência e integridade nas atividades corporativas. Desta forma, o *compliance*, implementado por meio de um programa, propõe a criação de códigos de conduta internos para preservação de padrões éticos, a condução das atividades em conformidade com a legislação e regulamentação, e o estabelecimento de mecanismos de prevenção e controle de desvios de comportamento, capazes de promover a eficiência na administração pública.

Assim, essa pesquisa tem por problema central avaliar, em que medida o *compliance* é compatível com o princípio constitucional da eficiência no que se refere à promoção de uma administração pública eficiente.

No que tange à metodologia, o presente Trabalho de Conclusão de Curso caracterizou-se como descritivo tendo uma abordagem qualitativa para seu desenvolvimento, o que possibilitou a análise em maior profundidade das particularidades do tema. Utilizou o procedimento monográfico com uma abordagem de pensamento dedutiva, pois partiu da compreensão do princípio da eficiência, estabelecido na Constituição da República Federativa

do Brasil, e do *compliance* para alcançar a verificação da compatibilidade entre ambos, por meio da técnica de pesquisa bibliográfica.

O desenvolvimento do presente trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro tem como objetivo apresentar as definições acerca do princípio constitucional da eficiência e expor o contexto para sua introdução no ordenamento com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Apresentam-se, ainda, as distinções dos termos eficiência, eficácia e efetividade como elementos complementares para a compreensão e análise do tema.

O segundo capítulo do desenvolvimento tem a proposta de apresentar o *compliance* a partir dos seus aspectos constitutivos e da sua inter-relação com os conceitos de governança e gestão de riscos, com especial destaque aos programas de *compliance* e aos recentes dispositivos legais que deram realce ao termo como elemento adicional para melhoria da gestão da Administração Pública.

E no capítulo final do desenvolvimento, busca-se, por meio de pesquisa jurisprudencial, verificar os principais fundamentos nas decisões judiciais em relação ao princípio constitucional da eficiência e ao *compliance*, além de examinar os limites e as possibilidades do *compliance* como ferramenta de governança na promoção da eficiência administrativa.

2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

O presente capítulo objetiva apresentar as definições e uma breve análise do princípio constitucional da eficiência, em especial por sua introdução no texto constitucional com a edição da Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Expõe o contexto para a edição da referida emenda a partir da Reforma Administrativa de 1995, e apresenta as distinções dos termos eficiência, eficácia e efetividade como elementos complementares para a compreensão e análise do tema.

2.1 CONCEITOS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Os princípios gerais do Direito, pressupostos para todas as regras jurídicas, apresentam-se como fonte do Direito Administrativo, estando previstos expressa ou implicitamente na Constituição brasileira, e ainda estabelecidos em leis ou outros atos normativos. A adesão dos princípios ao ordenamento jurídico é fundamental para guiar a aplicação do Direito, uma vez que “os princípios propiciam ao julgador uma maior liberdade de apreciação, de modo a aproximar a solução dos casos concretos aos mandamentos nucleares do sistema jurídico e ao ideal de justiça”, conforme elucida Nobre Júnior (2005, p. 210).

Os princípios são de observância obrigatória pela Administração e dão estrutura e coesão ao ordenamento jurídico, orientando a interpretação das normas. De acordo com Barroso (1999, p. 147), os princípios constitucionais “são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui”.

Os princípios básicos da Administração Pública brasileira encontram-se expressos no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) e sua redação estabelece à Administração Pública direta e indireta a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, a Administração é orientada por inúmeros outros princípios também presentes no texto constitucional.

O princípio da eficiência, positivado por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), exige da Administração Pública uma atuação com presteza, perfeição, rendimento funcional, como condição imprescindível para proteção do interesse público. A realização da atividade administrativa com eficiência “consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de

desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum” (MARINELA, 2018).

Moraes (2003. p. 316) comenta sobre o princípio da eficiência como aquele

que impõe à Administração Pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se o desperdício e garantir-se uma maior rentabilidade social.

O autor destaca que não se trata de mera tecnocracia, uma vez que o princípio da eficiência se volta à finalidade maior do Estado que é a promoção do bem comum por meio da prestação dos serviços essenciais à população.

Para Hely Lopes Meirelles (2003 *apud* DI PIETRO, 2019) a eficiência, como um dos deveres da Administração Pública,

impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio da eficiência, acrescentado expressamente aos princípios constitucionais com a Emenda Constitucional n. 19/98, já se encontrava prevista no texto constitucional. O art. 74, II, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, grifo nosso) prevê a atuação integrada dos poderes no sistema de controle interno tendo como uma das finalidades a de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, **quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”.

Como apresenta Marinela (2018), o texto constitucional traz outros dispositivos que representam a implantação do princípio da eficiência, a saber:

- a) a garantia de estabilidade aos servidores públicos após o cumprimento de três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho, bem como a previsão de procedimento de avaliação periódica de desempenho, conforme art. 41 da Constituição brasileira de 1988;
- b) a racionalização da máquina administrativa ao impor à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a limitação com despesa de pessoal (ativo ou inativo), definida

na Lei Complementar n. 101/2000 (BRASIL, 2000), conforme previsão do art. 169 da Constituição da República Federativa do Brasil;

- c) a promulgação da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016a) que limitou por 20 anos os gastos públicos, instituindo um novo regime fiscal no qual as despesas e investimentos públicos ficam limitados aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – mudanças introduzidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dos artigos do 106 ao art. 114.
- d) a própria Emenda Constitucional n. 19/98 que, ao alterar o §3º do art. 37 do texto constitucional, permite que a lei discipline formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, avaliação da qualidade dos serviços, acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, dentre outros.

Observa-se que esses instrumentos representam mecanismos para realização da eficiência, uma vez que possibilitam exigir maior aprimoramento dos servidores, imputar responsabilidades fiscais à Administração, eliminar excessos e evitar desperdícios da máquina pública, aperfeiçoar a contenção e o equilíbrio das contas públicas.

O texto do art. 6º da Lei n. 8.987/95 (BRASIL, 1995a), anterior à Emenda Constitucional n. 19/98, também indicava a necessidade da eficiência ao definir a prestação adequada do serviço no regime de concessão e permissão de serviços públicos, apontando, no §1º, o serviço adequado como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Assim sendo, em relação à prestação dos serviços “o princípio requer um aperfeiçoamento na sua prestação, que tem que ser eficaz quanto aos meios para sua implementação e quanto aos resultados obtidos, além da necessidade de eficiência qualitativa e quantitativa dessas atividades” (MARINELA, 2018).

O direito à adequada prestação dos serviços encontra respaldo na Lei n. 13.460/2017 (BRASIL, 2017a), que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Os artigos 5º ao 8º impõem aos agentes públicos e aos prestadores de serviços públicos observar uma série de diretrizes, e aos usuários, direitos e deveres.

Destaca-se, dentre os direitos básicos aos usuários, a obrigatoriedade de a Administração Pública disponibilizar periodicamente a “Carta de Serviços ao Usuário”, cujo objetivo, conforme art. 7º, §1º, é o de “informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão

ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público”, devendo trazer informações em relação a cada um dos serviços prestados e detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento, o que se apresenta também como instrumento para efetivação do princípio da eficiência.

Couto (2020) aponta a eficiência como um conceito advindo da Administração de Empresas e não do campo do Direito, contudo, no regime jurídico-administrativo, destaca a subordinação da eficiência à legalidade, uma vez que o gestor público não pode desconsiderar o estabelecido pelo legislador, indo contra o Estado Democrático de Direito.

Conquanto seja um conceito desenvolvido no campo da Administração de Empresas, de acordo com Modesto (2000), é um equívoco atribuir a busca por elevados padrões de eficiência apenas a entes privados ou entender que a atuação eficiente não tenha um sentido jurídico. No direito público, explicita o autor, “mudam a natureza dos resultados pretendidos e a forma de realização da atividade, mas a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa” (MODESTO, 2000, p. 114).

Relevante apontar ainda que o princípio da eficiência está em harmonia com os demais princípios constitucionais, sendo

indispensável, na coexistência entre eficiência e os demais princípios administrativos e direitos fundamentais, o manejo do princípio da proporcionalidade, para que, numa ponderação de valores, possa-se optar, no caso concreto, pelo valor constitucional mais satisfatório ao interesse público (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 237).

Nesse mesmo sentido, Di Pietro (2019) indica que o princípio da eficiência “se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

A esse respeito, Furtado (2007 *apud* STRINGARI, 2012, p. 45) reforça que não há consenso acerca do balizamento da legalidade em face da eficiência, contudo, entende a doutrina “em maioria, que a eficiência deve ser continuamente perseguida pela Administração Pública, sem ser possível dissociá-la da observância aos demais princípios norteadores da atividade administrativa”. Evidencia-se, assim, a necessária e contínua vinculação ao princípio da legalidade para o melhor alcance dos resultados da Administração.

Salienta Nobre Júnior (2005, p. 221) a preponderância de autores que consideram a eficiência como princípio do Direito Administrativo com qualidade de princípio jurídico cujo

conteúdo é vinculativo aos órgãos públicos, sendo que “a legitimidade da prática [administrativa pública] está jungida à realização de uma finalidade eficiente, que produza resultados satisfatórios no entendimento do interesse público”.

Como norma constitucional, o princípio da eficiência “apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público, servindo de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade” (MORAES, 2003, p. 220).

Em crítica à adoção da eficiência como princípio, Lopes (1998 *apud* MORAES, 2003, p. 314) afirma que “inicialmente cabe referir que eficiência, [...] jamais será princípio da Administração Pública, mas sempre terá sido - salvo se deixou de ser em recente gestão política - finalidade da mesma Administração Pública”.

Modesto (2000, p. 110) percebe o princípio da eficiência como componente do princípio da legalidade na administração pública, não somente sob um ângulo formal como também material “destacado pela Constituição por razões pragmáticas e políticas”.

Sob outro enfoque, Rolf (2012) apresenta o conceito do princípio da eficiência vinculado à questão econômica, como aquele que busca alcançar a maximização dos benefícios com os meios existentes, ou seja, a maximização das receitas tendo em vista uma análise custo-benefício segundo critérios econômicos.

Também Lanius, Gico Junior e Straiotto (2018, p. 109) entendem que o conteúdo jurídico do conceito de eficiência não é diverso do conceito econômico e adotam o conceito de eficiência produtiva como aquele relacionado ao

aproveitamento ótimo dos recursos de produção, isto é, produzir mais (*output*) com os mesmos recursos (*input*) ou produzir o mesmo com menos recursos. Isso é ser eficiente ao ponto de vista produtivo. A ideia está sempre relacionada com prover o máximo produto com os recursos e tecnologia disponíveis, e remete, portanto, à eliminação de desperdício (produzir mais dispendo da mesma quantidade de recursos ou produzir o mesmo consumindo menos recursos).

Acerca do princípio da eficiência, encontra-se vasta bibliografia abordando sua relação com a Economia sob o enfoque da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*)¹,

¹ Trata-se de um estudo da eficiência administrativa focado na aplicação de instrumentos e métodos econômicos para análise de questões jurídicas, com aplicação e avaliação das normas jurídicas em uma perspectiva de maximização do bem-estar com fundamento na Economia. Para Stringari (2012), o enfoque da eficiência como entende a Análise Econômica do Direito não coaduna com o texto constitucional fundado nos direitos fundamentais sob diretrizes dos valores sociais, em contraste com a racionalidade econômica.

contudo, em vista dos seus fundamentos teóricos, essa perspectiva não será abordada no presente estudo. A respeito da análise econômica, David (2010, p. 104-105) aponta que

a eficiência é um dentre vários objetivos a serem buscados pelo Estado e pela Sociedade, de modo a afastar a obstinação inconsistente com que a *Law and Economics* eleva-a a único valor a ser defendido pelo sistema jurídico. Assim, fica evidente que a própria CF/88 afasta o ‘funcionalismo economicista’, de modo a colocar limites à majoração da eficiência econômica ao colocar outros objetivos igualmente elevados em choque com a mesma [...].

De acordo com Limberger e Kossmann (2016, p. 290), a análise da eficiência do Estado pode ser feita em relação à eficiência administrativa, econômica e técnica, considerando tanto os aspectos quantitativos como os qualitativos, e de atendimento à universalidade das pessoas que necessitam dos serviços públicos.

Modesto (2000, p. 112) aprofunda o entendimento ao indicar que o princípio da eficiência “não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, vale dizer, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos, consoante o emprego tradicional das ciências econômicas”. Para o autor, a atuação eficiente da atividade administrativa, sob o ponto de vista jurídico, deve abarcar tanto a dimensão da otimização no uso dos meios quanto a dimensão da qualidade dos resultados da atividade administrativa pública. Na sua visão, a obrigação de atuação eficiente impõe uma ação idônea (eficaz), econômica (otimizada) e satisfatória (dotada de qualidade).

A partir dos entendimentos e definições acerca do princípio da eficiência na administração pública, Limberger e Kossmann (2016) apontam que, em comum, há a compreensão de tratar-se de norma jurídica pública que, conjugada com os demais princípios da Administração, busca a obtenção do melhor resultado para o atendimento do interesse público com os recursos de que dispõem. Os autores verificaram que os doutrinadores discorrem sobre o princípio da eficiência buscando uma definição ou uma conceituação mais técnica, contudo,

sem uma análise mais apurada e comprometida em relação aos resultados da constitucionalização do princípio da eficiência, ou seja, não há, salvo exceções, a preocupação de uma avaliação da necessidade e das consequências da inclusão desse princípio junto às normas constitucionais; se haverá ou não eficácia desse princípio; se os resultados pretensamente pretendidos poderão ou não ser alcançados a contento; e, para isso acontecer, o que deveria ser feito (LIMBERGER; KOSSMANN, 2016, p. 295).

Harger (1999, p. 159-160) chama a atenção para a aplicação do princípio da eficiência aos atos vinculados e discricionários da Administração Pública, destacando que os atos vinculados, geralmente, não são afetados pelo princípio uma vez que “a lei já determina qual a única solução possível para o atingimento do interesse público”, enquanto nos atos discricionários, ao contrário, a escolha da solução para o atendimento da finalidade pública cabe ao administrador e “nesses casos o princípio da eficiência apresenta a sua relevância. É que o administrador não pode optar de maneira aleatória entre as várias opções disponíveis”, devendo adotar a melhor solução possível encontrada no caso concreto. Assim, o autor aponta o princípio da eficiência como um balizador para atuação discricionária.

Deve-se ter em vista que o ato discricionário sujeita o administrador público às delimitações legais pelo próprio princípio da legalidade, bem como à necessidade de dar legitimidade ao ato tendo a finalidade de atingir um fim público ao qual se propõe.

Observa Carvalho Filho (2019) que o princípio da eficiência alcança, não somente os serviços públicos prestados diretamente à coletividade, como também os serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Para o autor, “a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo” e, tendo em vista esses objetivos, vinculados às ideias de uma administração pública gerencial, “se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa”.

A administração pública gerencial, com inspiração na administração de empresas, tem características próprias da área pública, com uma noção clara e forte do interesse público no atendimento da necessidade dos cidadãos (como clientes dos seus serviços). Conforme Muniz (2018, p. 26),

o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, acrescenta à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

De forma sintética, apresentam-se algumas características do princípio da eficiência, elencadas por Moraes (2002, *apud* PEREZ, 2016), como segue:

- a) direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum: no sentido de a Administração prestar serviço à sociedade que a custeia;

- b) imparcialidade: diz respeito à independência perante interesses privados, individuais ou de grupos, interesses partidários e ao próprio interesse político do governo;
- c) neutralidade: refere-se à isenção do Estado na valoração de interesses em caso de conflito entre as partes;
- d) transparência: trata-se de atributo que deve estar presente tanto na organização interna dos órgãos e agentes públicos, quanto na prestação de contas à sociedade;
- e) participação e aproximação dos serviços públicos da população: relaciona-se à gestão participativa como desdobramento da soberania popular e da democracia representativa;
- f) eficácia: reporta-se à utilização de recursos para consecução de suas finalidades;
- g) desburocratização: tem relação com a simplificação do funcionamento da Administração Pública;
- h) busca da qualidade: relaciona-se à otimização dos resultados para a satisfação do usuário do serviço público.

Pelo exposto, verifica-se que a introdução do princípio da eficiência explicitamente na Constituição brasileira de 1988 representa um dever, uma exigência de boa gestão pública, a fim de orientar e garantir a prestação de serviços públicos com qualidade, presteza e rendimento funcional. Trata-se de reconhecer o princípio da eficiência como diretriz de toda atividade pública, que desempenha o papel de limitar e de direcionar não somente a atuação dos agentes públicos, como também a elaboração e interpretação das normas jurídicas.

2.2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995

Para compreensão do princípio da eficiência é relevante analisar a Reforma da Administração Pública, ocorrida no Brasil em 1995, tendo em vista o enfoque na necessidade de melhoria na qualidade da prestação de serviços, racionalidade e otimização dos recursos advindos da referida reforma.

O contexto para a reforma administrativa foi a crise generalizada do Estado, com implicações nas áreas fiscal, econômica e em todo aparelho estatal, levando a um longo período de estagnação econômica. Esta crise financeira (com falta de verbas nas áreas da saúde, educação, previdência social, moradia, transporte, segurança, entre outros) e a constatação de ineficiência do paradigma burocrático, motivou a busca de um novo modelo que atendesse as necessidades do Estado para uma melhor prestação de serviços (STRINGARI, 2012).

Esse panorama é expressamente referido na Exposição de Motivos Interministerial n. 49 (BRASIL, 1995b), nesses termos:

o revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. [...] No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo à crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção a eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Nessa toada, o aludido documento destaca, como resultados esperados da reforma administrativa, a incorporação da dimensão da eficiência na Administração Pública, para que o aparelho do Estado venha a buscar meios para otimização de resultados na prestação de serviços com os meios e recursos disponíveis.

Para a concretização da reforma foi instituído o Ministério da Administração e da Reforma Administrativa (MARE) que, sob a gestão de Bresser-Pereira², elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em novembro de 1995, e que culminou com a Emenda Constitucional n. 19/98 (STRINGARI, 2016; PEREZ, 2016).

Conforme Lanius, Gico Junior e Straiotto (2018, p. 110) “o Plano Diretor evidenciava uma clara preocupação em aumentar a governança e a capacidade estatal de implementar políticas públicas, com foco na qualidade e no menor custo dos serviços públicos”, deixando claro que o Estado brasileiro deveria produzir mais e melhores serviços públicos com custos menores. Tratava-se da adoção de um modelo gerencial de administração pública que buscava superar o modelo burocrático de gestão, com a adoção de mecanismos voltados à excelência administrativa e foco no cidadão.

A busca da eficiência na administração pública para o alcance de resultados com menor custo necessitou de adaptações e nesse contexto Muniz (2018, p. 21) indica que a ideia da administração pública gerencial, incentivada pela implantação do “Estado mínimo”, a partir da segunda metade do século XX, iniciou um “movimento de positividade do princípio da eficiência nas legislações de vários países, tendo o Brasil elevado esse princípio à constituição, com a Emenda Constitucional n. 19/98”. Deve-se destacar, contudo, que a defesa da eficiência na administração pública se relaciona à uma nova forma de gestão mais gerencial, podendo ser

² Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado no período de 1995 a 1998.

adotada por ideologias distintas, ou seja, ainda que de origem neoliberal, sua dimensão alcança agendas de diversas orientações e propósitos.

Nesse sentido, ponderando sobre o Plano Diretor, Modesto (2000, p. 110) destaca que “a função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes”, jamais havendo permissão constitucional para uma administração pública ineficiente. Nestes termos, o autor afasta a conjectura de que o princípio da eficiência seria uma vitória da ideologia neoliberal e que acarretaria um retrocesso à ordem constitucional inaugurada em 1988 que significou um grande avanço na questão dos direitos sociais e individuais.

A origem da Emenda Constitucional n. 19/98, de acordo com Moraes (2003), decorreu da Mensagem Presidencial n. 886/95, convertida na Proposta de Emenda Constitucional n. 173/95, e trazia, em sua exposição de motivos, os objetivos perseguidos pela reforma administrativa no qual se extrai: “incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte”.

Em relação à melhoria dos serviços públicos, a eficiência também ficou evidenciada no objetivo de “ênfatar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários [...]”, conforme mesmo documento (MORAES, 2003).

A introdução do princípio da eficiência no ordenamento constitucional representou um marco na administração pública brasileira, com a mudança de paradigma do modelo burocrático possibilitando importantes avanços no campo público. Perez (2016, p. 76), analisando o impacto da Emenda Constitucional n. 19/98, considerou-a como a concretização do “último ciclo de grandes reformas no país, com a adoção de medidas do modelo gerencialista de Administração Pública, com reflexos inclusive em sua configuração principiológica, positivando a eficiência como um de seus fundamentos”.

Para Di Pietro (2019) a ideia contida no princípio da eficiência de busca por melhores resultados na prestação de serviços, tanto na atuação do agente público quanto em relação à forma de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, estava muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado. Em destaque dado pela autora, o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995c, p. 44) expressamente afirma que

reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente.

Nesse contexto, o papel do princípio da eficiência, para Modesto (2000, p. 114) pode ser o de “revigorar o movimento de atualização do direito público, para mantê-lo dominante no Estado democrático e social, exigindo que este último cumpra efetivamente a tarefa de oferecer utilidades concretas ao cidadão, conjugando equidade e eficiência”.

Assim, a Reforma Administrativa do Estado de 1995, instaurada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, definiu as bases e estabeleceu diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento nacional, incorporando conceitos de uma administração gerencial com foco no controle dos resultados, na qualidade da prestação do serviço público e na orientação pelo valor da eficiência. Sua elevação à princípio constitucional pela introdução no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, por meio da Emenda Constitucional n. 19/98, significou um importante passo para a concretização de um novo perfil de Estado.

2.3 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Tendo em vista que o conceito de eficiência, trazida como princípio na Constituição brasileira de 1988, marcadamente após a Emenda Constitucional n. 19/98, abarca características correlacionadas com eficácia e efetividade, apresentam-se brevemente os principais aspectos e distinções dos termos.

No escopo da Ciência da Administração, são tradicionais os conceitos de eficiência e eficácia e mais recentemente, a efetividade, estando relacionados ao método (modo), ao resultado e ao impacto (efeito) dos resultados. Enquanto a eficiência estabelece uma relação entre custos e benefícios, voltada à melhor forma de execução com a aplicação dos recursos da forma mais racional, a eficácia volta-se à satisfação da necessidade buscada, preocupando-se com os fins, com o alcance dos objetivos (CHIAVENATO, 2020). A efetividade, por sua vez, relaciona-se com o desempenho de uma organização em função dos resultados alcançados atrelados aos objetivos propostos ao longo do tempo (BUGARIN, 2001).

Na Administração Pública, a efetividade refere-se aos benefícios trazidos à população decorrentes dos resultados alcançados, ou seja, a efetividade deve demonstrar que o objetivo alcançado trouxe melhorias ao serviço público. Assim posiciona-se Gabriel (2015) acerca da

efetividade, afirmando que “ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada”.

A efetividade, para Hausen (2002 *apud* PEREZ, 2016, p. 84), possui uma “dimensão mais abrangente que eficácia e eficiência, faz referência à transmutação da realidade para além dos resultados, como [...] alteração dos estados de coisas anteriores à ação, porém sob a inteligência e vontade do agente”.

Em relação aos termos, Carvalho Filho (2019, grifo do autor) atribui à efetividade, a característica de estar voltada aos resultados, e faz as seguintes distinções:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

Como desenvolve o autor, entende-se como desejável a presença simultânea dos atributos da eficiência, eficácia e efetividade nas decisões e atos administrativos, visto que procedimentos eficientes podem não estar dotados de eficácia e de efetividade. Ou, de outro modo, a administração pública pode alcançar os resultados eficazes por meio de condutas ineficientes, ou ainda, condutas eficientes e eficazes podem não trazer a efetividade esperada.

Nesse sentido, Bugarin (2001, p. 41, grifo do autor) infere “que a *efetividade*, ao referir-se ao resultado global (‘ao longo do tempo’), atingido por determinada organização (de fins lucrativos ou não), implica a busca e realização, ao mesmo tempo, dos imperativos de *eficácia* e *eficiência*”.

Na administração pública, Nobre Júnior (2005, p. 219) apresenta a diferenciação doutrinária acerca da eficácia e eficiência dizendo que a “eficácia exprime a necessidade de que a administração ponha em movimento uma ação idônea à obtenção de um determinado resultado” e a eficiência, relacionada ao agente administrativo, seria “o balanço entre os custos despendidos e as vantagens alcançadas, cabendo a existência de saldo favorável a estas últimas”.

Em relação à eficácia, Moraes (2003) faz a distinção entre eficácia material e eficácia formal, na qual a primeira se traduz no cumprimento, pela Administração e pelos entes administrativos, dos objetivos e das competências que lhes são próprias, enquanto a segunda se

verificaria no desenrolar de um procedimento administrativo, pela obrigatoriedade de resposta do ente administrativo à uma demanda.

Ainda, conforme com Bugarin (2001, p. 41, grifo do autor), a conceituação de efetividade, eficácia e eficiência são abordadas no plano tradicional da teoria de gestão concernentes aos resultados obtidos em uma organização, assim expostos:

Efetividade é vista como a expressão do desempenho de uma empresa (organização) em função da relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos *ao longo do tempo*.

Eficácia, por sua vez, significa fazer o que é preciso fazer para alcançar determinado objetivo. Não se confunde com a *eficiência*, uma vez que se refere especificamente ao resultado do trabalho realizado, ou seja, se este é adequado a um fim proposto. [...]

Eficiência, numa visão tradicional, se vincula à forma (processo) de realizar determinada tarefa/atividade. Assim, considera-se que se determinada tarefa é desenvolvida de acordo com as normas e padrões estabelecidos, ela estará se realizando de forma eficiente.

Na mesma linha dos conceitos apresentados, a fim de verificar a eficácia e eficiência dos atos administrativos, Muniz (2018) indica considerar, para eficácia, a solução tomada tendo como critério a comparação valorativa de interesses visando o bem comum. De forma similar, para a eficiência deve-se verificar os meios de ação utilizados pela Administração Pública para alcançar seus objetivos.

Em síntese, pode-se pontuar que a eficiência não se preocupa com os fins e está voltada a aspectos internos e de forma de execução na organização, a eficácia volta-se ao alcance dos objetivos com foco em aspectos externos e de resultado, e a efetividade, por sua vez, preocupa-se com os efeitos advindos dos resultados alcançados. Contudo, para a compreensão da dimensão do termo na concretização do princípio constitucional da eficiência nas práticas da administração pública, deve-se pressupor a atuação concomitante de forma eficiente, eficaz e efetiva, ou seja, considerar a eficiência em uma perspectiva abrangente, relacionada com os meios e com os resultados imediatos e duradouros.

O princípio da eficiência firmado em nosso ordenamento auxilia na definição do que seja uma boa administração pública, dirigindo o agente em sua atuação através do melhor meio para o alcance da satisfação do interesse público. Entende-se que a prática contínua eficiente e o desenvolvimento de uma cultura eficiente, tanto no setor público quanto no privado, dependem de um conjunto de normas jurídicas aliadas a ferramentas de governança e gestão, sobre as quais se abordará no capítulo seguinte.

3 GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E *COMPLIANCE*

O presente capítulo apresenta os aspectos constitutivos dos termos governança, gestão de riscos e *compliance*, com especial destaque aos programas de *compliance* (programas de integridade³) visto que as organizações, públicas e privadas, têm buscado a integração dessas áreas objetivando a unificação e a conciliação de suas funções dentro das instituições. Em seguida, apresenta-se o recente conjunto de normas jurídicas que deram realce ao termo *compliance* como elemento adicional para melhoria da gestão da administração pública.

3.1 GOVERNANÇA E GESTÃO DE RISCOS

No âmbito corporativo, governança diz respeito à maneira como as organizações avaliam, dirigem e monitoram a atuação da sua própria gestão, os meios e processos usados para aperfeiçoar seu desempenho, sua relação com a sociedade em um sentido mais amplo. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015, p. 20), a governança corporativa

é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

O termo é utilizado tanto nas instituições privadas quanto no setor público e, em sentido amplo, pode ser entendida como sinônimo de uma nova forma de administrar sendo apoiada em estudos nas áreas da ciência econômica e da ciência política. No setor público, sob a ótica da ciência política, a governança orienta-se para as formas de interação nas relações de poder e de cooperação entre governo, setor privado e terceiro setor – como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

³ A Controladoria-Geral da União (2015, p. 6), órgão de controle interno do Poder Executivo federal, considera o Programa de Integridade como um programa específico de *compliance* dirigido à “prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público”.

Segundo Santos (1997 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010) o conceito de governança vai além dos aspectos de gestão e funcionamento públicos e refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, sendo que essa articulação de interesses envolveria “partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos”.

Encontram-se várias definições do termo governança nas normas jurídicas nacionais. O Decreto n. 6.021/2007 (BRASIL, 2007), que cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, define governança corporativa como:

conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU/PR n. 1/2016 (BRASIL, 2016b), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, apresenta a diferenciação conceitual entre governança e governança pública, em especial em relação às finalidades, nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se: [...]

VIII - governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

IX - governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade; [...]

Nos mesmos termos, a definição de governança pública encontra-se disposta no art. 2º, I, do Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017b), que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e no Referencial Básico de Governança publicado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014), destacando-se, no conceito, a adoção do conjunto de práticas de “liderança”, “estratégia” e “controle” como eixos para efetivar as funções de governança.

Conforme apresentado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015), a governança corporativa está amparada por quatro princípios preponderantes que permeiam as

práticas das organizações: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

A transparência relaciona-se à prestação de informações, especialmente as de alta relevância, às partes interessadas sobre a situação em que se encontram os negócios; a equidade refere-se ao senso de justiça, ao tratamento igualitário entre sócios e demais partes interessadas, garantindo que não sejam adotadas práticas discriminatórias e que haja simetria nas informações e distribuição dos resultados da organização. A prestação de contas (*accountability*) relaciona-se com um conjunto de processos que visam à prestação de contas responsável e transparente, com a responsabilização dos agentes, públicos e privados, pelos atos praticados; e a responsabilidade corporativa traduz-se no zelo pela viabilidade econômico-financeira das organizações (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2015; MATIAS-PEREIRA, 2010; SCHRAMM, 2018).

De acordo com Matias-Pereira (2010) os princípios da governança pública são semelhantes aos aplicados na governança empresarial e dizem respeito a relações éticas, conformidade, transparência e prestação responsável de contas. Conforme o autor, “a diferença básica é que na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça” (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresenta uma série de recomendações sobre os princípios de governança corporativa para orientar as empresas privadas e públicas na elaboração, revisão e melhoria de leis e regulações, dentre as quais

estabelece a necessidade de sujeição das sociedades empresariais a regras transparentes e universais que sejam aplicáveis a todas as empresas, tratamento equitativo entre acionistas, criação de regime que valorize acionistas e investidores institucionais, regulamentação do papel das partes interessadas (*stakeholders*), divulgação de informações contábeis relevantes e estabelecimento de um regime claro de atribuição de papéis, além de transparência e responsabilização do conselho (THORSTENSEN; FARIA, 2019, p. 6).

Pelo exposto, verifica-se que a governança diz respeito à forma como as organizações são geridas com enfoque em questões ligadas a mecanismos de controle, a normas empresariais e estratégias de longo prazo, envolvendo clientes, funcionários, sócios, acionistas, administradores, fornecedores, agentes públicos, sociedade, dentre as demais partes interessadas.

Todavia, como colocado por Schramm (2018, p. 204), a governança corporativa não se restringe a questões societárias ou comerciais, pois “além de garantir a equidade entre os interessados, a transparência das informações e a responsabilidade dos agentes, um dos fundamentos da governança corporativa reside na conformidade com as leis e regulamentos vigentes”. Devido a esse aspecto, o *compliance* demonstra-se fundamental na sua função de fortalecer o respeito a normas, políticas e a mitigação de riscos organizacionais.

Segundo o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017c, p. 5), a OCDE considera a integridade (*compliance*) como “fundamental da boa governança, uma condição para que todas as outras atividades do governo não só tenham confiança e legitimidade, mas também que sejam efetivas”. Nesse aspecto, a promoção do *compliance* oferece credibilidade à atuação do setor público tanto no âmbito interno como em suas relações com o setor privado.

No arcabouço da governança corporativa, a gestão de riscos apresenta-se como um instrumento para aumentar a capacidade de a organização alcançar seus objetivos por meio da identificação dos riscos e da definição de respostas adequadas a eles. Pardini (2019, p. 5) define risco como a “probabilidade de ocorrência de eventos associados a perda ou um efeito adverso que impacta negativamente a capacidade da organização em alcançar os objetivos estabelecidos, sejam eles operacionais ou estratégicos”. Assim sendo, a gestão de riscos consistiria no processo de antecipar-se ao que pode impactar negativamente a organização, promovendo ações mitigatórias ou contingenciais.

De acordo com o Manual de Gestão de Riscos do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2018a, p. 7), a gestão de riscos

deve ser capaz de identificar os eventos de riscos em potencial, capazes de afetar a organização, permitir o gerenciamento dos riscos de modo compatível com o tamanho e complexidade da organização e, no caso do setor público, aumentar benefícios e reduzir o custo do valor a ser entregue à sociedade, protegendo os direitos públicos, criando condições à prosperidade econômica, melhorando a prestação dos serviços governamentais, entre outros.

O referido documento aponta ainda a norma ISO 31000/2018⁴ como norteadora dos princípios e diretrizes para o gerenciamento de riscos e para a concepção e implementação de

⁴ ABNT NBR ISO 31000 - Gestão de riscos - Diretrizes (Associação Brasileira de Normas Técnicas - Norma Brasileira - *International Organization for Standardization*, ou Organização Internacional para Padronização)

planos de gestão de riscos, para organizações públicas ou privadas, com a recomendação de que a gestão de riscos integre o sistema de governança.

Além da ISO 31000/2018, predomina no cenário corporativo nacional e internacional como referência para gestão de riscos, o modelo COSO ERM 2017 - Gerenciamento dos Riscos Corporativos⁵. O modelo oferece uma estrutura de gerenciamento de riscos corporativos, para organizações públicas ou privadas, com princípios e conceitos fundamentais, e ferramentas de avaliação, monitoramento e controle (PARDINI, 2019).

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU/PR n. 1/2016 (BRASIL, 2016b) estabelece, no art. 16, que a implementação e atualização do modelo de gestão de riscos deverá observar os seguintes componentes da estrutura de gestão de riscos:

- a) ambiente interno: envolve integridade, valores éticos e competência das pessoas, delegação de responsabilidades, estrutura de governança organizacional, políticas e práticas de recursos humanos;
- b) fixação de objetivos: todos os níveis da organização devem ter objetivos fixados e comunicados, alinhados à missão e à visão organizacional;
- c) identificação de eventos: relacionados aos riscos inerentes à própria atividade da organização;
- d) avaliação de riscos: por meio de análises qualitativas e quantitativas sob a perspectiva de probabilidade e impacto de sua ocorrência;
- e) resposta a riscos: com a escolha da estratégia a seguir fundamentado nos riscos mapeados e avaliados;
- f) atividades de controles internos: relacionadas às políticas e aos procedimentos para mitigar os riscos distribuídas em todos os níveis da organização;
- g) informação e comunicação: relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas, a fim de possibilitar o gerenciamento de riscos e a tomada de decisão;
- h) monitoramento: para avaliação da qualidade da gestão de riscos e dos controles internos da gestão.

Outras definições acerca de gestão de riscos e gerenciamento de riscos são indicadas na Portaria n. 1.163/2019 (BRASIL, 2019) da Controladoria-Geral da União, que, ao instituir a estrutura de governança para as ações estratégicas relativas à Gestão de Riscos e ao Programa de Integridade da CGU, define no parágrafo único do art. 1º que:

⁵ Sigla COSO refere-se à *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, ou Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, formado por diversos órgãos estadunidenses.

Para os efeitos do disposto nessa Portaria, considera-se: [...]

II - Gestão de riscos: processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que sistematiza, estrutura e coordena as atividades de gerenciamento de riscos da organização; e

III - Gerenciamento de riscos: processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações e fornecer segurança razoável no alcance dos objetivos organizacionais.

A partir das definições e dos componentes necessários à organização para o estabelecimento da gestão de riscos como ferramenta de gestão, identifica-se um alinhamento necessário com a governança corporativa e nesse contexto, “ao ser integrado ao planejamento estratégico, o gerenciamento de riscos se torna um alicerce para o sistema de *compliance*, contribuindo para o estabelecimento de processos alinhados e compromissos de curto e longo prazo documentados” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2017, p. 19).

No mesmo sentido, de acordo com Vieira (2018, p. 205) a estruturação do programa de *compliance*, a partir da gestão de riscos, deverá ser condizente com a especificidade de cada organização, tipo de atividade, contexto mercadológico, cultura interna, e por essa razão “o nascimento de um programa de *compliance* se dá com a análise de riscos da entidade empresarial [...], o que baliza todas suas particularidades, bem como alinha semelhanças – como o comportamento humano – inerente a qualquer atividade empresarial”.

A partir do exposto, diante da relação da estrutura de governança (compreendida como um conjunto de práticas de gestão, direção e controle envolvendo atores internos e externos à organização e suas inter-relações) com a gestão de riscos (como uma das funções essenciais da governança corporativa, reunindo procedimentos de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos corporativos), passa-se a apresentar os elementos essenciais do *compliance*, tendo em vista que se integra de forma articulada a essas ferramentas de gestão a fim de promover a conformidade organizacional com princípios éticos, normas legais e procedimentos administrativos internos.

3.2 COMPLIANCE E PROGRAMAS DE COMPLIANCE

O termo *compliance* origina-se do verbo em inglês *to comply* e pode ser traduzido como “cumprir”, “obedecer”, “concordar”, “consentir”. No contexto jurídico e organizacional, relaciona-se com a ideia de estar em conformidade, de fazer cumprir normas e regulamentos

com integridade, transparência, valor ético, tratando-se de um mecanismo de autorregulação no âmbito interno das organizações.

Historicamente, a primeira noção de *compliance* surgiu nos Estados Unidos, com a criação do Banco Central Norte-Americano, em 1913, e posteriormente, na década de 1960, houve um forte estímulo às empresas daquele país para a adoção de programas de *compliance* visando a criação de regras e procedimentos internos de controles, treinamento e monitoramento, impulsionado pela *U.S. Securities and Exchange Commission* (Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos) (ABREU; URNIKES, 2018).

O *compliance* envolve o cumprimento das normas e regulamentos, internos e externos, leis, diretrizes de políticas públicas e de mercado e, na prática, por meio da adoção de um programa institucional,

específica a execução de um grande conjunto de processos e atividades de controle, fundamentados em diretrizes [...] para atender as necessidades da “Governança Corporativa” no cumprimento de suas missões, bem como, no atendimento as melhores práticas de mercado, as determinações de regulação e principalmente dos requerimentos legais, no cumprimento das Leis e Regulamentos nacionais e internacionais (PERES; BRIZOTI, 2016, p. 8).

Para além da obediência às leis, normas e regulamentos, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2017), o sistema de *compliance* deve sustentar-se sob uma sólida e íntegra identidade organizacional, baseada na missão, visão, valores e princípios institucionais.

De acordo com o referido Instituto, o sistema de *compliance* pode ser entendido “como um conjunto de processos interdependentes que contribuem para a efetividade do sistema de governança e que permeiam a organização, norteados as iniciativas e as ações dos agentes de governança no desempenho de funções”. Trata-se de um mecanismo para o cumprimento de leis, normas internas e externas, para a proteção contra desvios de conduta e preservação e geração de valor econômico (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2017, p. 11).

Para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (BRASIL, 2016c, p. 9), *compliance* “é um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores”. Assim, por meio de programas de *compliance* há maior conscientização e reforço do compromisso com os valores e objetivos expostos em documentos, além de possibilitar a identificação, mitigação e remediação de riscos de violação de leis.

Para Petrarca (2018, p. 16), ao adotar um amplo conjunto de ações para atender os propósitos do *compliance*, as organizações possibilitam

uma reflexão profunda, abrangente e constante acerca de suas atividades, analisando, entre outros aspectos, os processos e as normas internas; os diplomas legais concernentes ao ramo de atuação; o comportamento profissional e ético dos funcionários, assim como dos gestores; a relação com clientes, fornecedores e órgãos governamentais.

Nesse sentido, a análise e avaliação jurídica são fundamentais para balizar os requerimentos técnicos e regulatórios do cotidiano corporativo, demonstrando o relevo do conhecimento jurídico nessa atividade. Peres e Brizoti (2016) elencam uma gama de tipos de normas, leis e regulamentações sujeitas a essa análise e avaliação, relacionadas com:

- a) políticas e normas internas: códigos de conduta, política de segurança corporativa, normas internas, termos de responsabilidade, termos de confidencialidade, termos de aceitação e uso, políticas de responsabilidade social e ambiental;
- b) legislação nacional e regulamentar: leis, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, pareceres;
- c) regulação de mercado nacional e internacional: Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, Instruções Normativas da Comissão de Valores Mobiliários, Instruções Normativas da Receita Federal Brasileira; Instruções Normativas Setoriais, Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico;
- d) normativas técnicas nacionais e internacionais produzidas por entidades e institutos: Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas, Normas ISO (*International Organization for Standardization*), Padrão PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*) para a gestão de projetos.

Conforme destacado pelos autores, verifica-se a relevância da análise e avaliação jurídica nas situações em que a organização venha a adotar um padrão normativo ou regulatório, demandando o atendimento a um “padrão na inter-relação com contratos, compromissos estatutários, setoriais, de mercado, trabalhistas, entre outros, identificando as responsabilidades e consequências positivas da adoção e negativas do descumprimento” (PERES; BRIZOTI, 2016, p. 11).

O *compliance*, implementado nas organizações por meio de um programa estruturado, possibilita uma visão integral da organização incluindo os aspectos legais e éticos de atividade, e nesse sentido, Novickis (2018, p. 44) considera o ser o *compliance* “uma das primeiras

ferramentas empresariais que tem a capacidade [e obrigação] de criar uma sinergia direta entre os aspectos jurídicos da atividade empresarial, nestes incluídos a operação propriamente dita, e os aspectos da administração de negócios e empresas”.

Na visão deste autor, o programa de *compliance* pode ser implantado em empresas de qualquer porte e segmento uma vez que estão expostas a riscos em seus processos internos, sobre os quais cita: licenças para o setor operacional, contratação de fornecedores, fiscalizações, riscos relacionados à saúde, segurança e meio ambiente; processos de faturamento e financeiro; relação comercial com entes privados e públicos, entre outros (NOVICKIS, 2018).

O *compliance*, no contexto organizacional, pode ser estabelecido por meio de um programa de *compliance*, também chamado de programa de integridade ou, ainda, de conformidade, elaborado a partir da realidade e das condições de cada organização. A ideia central do programa de *compliance* encontra-se na adoção de um conjunto de princípios e regras internas visando o estabelecimento de padrões de conduta e cumprimento da legislação, sendo que suas diretrizes se mostram consistentes para implementação tanto em entidades públicas quanto em empresas privadas.

No setor público, o Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017b), que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe, no art. 19, que “os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção”.

Especial destaque deve ser dado ao estabelecido no Decreto n. 8.420/2015 (BRASIL, 2015a, grifo nosso), que regulamenta a Lei Anticorrupção, uma vez que os parâmetros dispostos no art. 42 apresentam-se como referenciais para verificação da existência e aplicação dos programas de integridade (*compliance*) nas instituições nacionais, nos seguintes termos:

Art. 42. Para fins do disposto no §4º do art. 5º, o **programa de integridade** será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:
 I - **comprometimento da alta direção** da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
 II - **padrões de conduta, código de ética**, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
 III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
 IV - **treinamentos periódicos** sobre o programa de integridade;
 V - **análise periódica de riscos** para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

- VI - **registros contábeis** que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
- VII - **controles internos** que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;
- VIII - **procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos** no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;
- IX - **independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável** pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;
- X - **canais de denúncia de irregularidades**, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;
- XI - **medidas disciplinares** em caso de violação do programa de integridade;
- XII - **procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades** ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- XIII - **diligências apropriadas para contratação** e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
- XIV - **verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias**, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;
- XV - **monitoramento contínuo** do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 ; e
- XVI - **transparência** da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

Na avaliação dos parâmetros, verifica-se, conforme o §1º do referenciado art. 42, que os requisitos apresentados servem de base para a elaboração de programas de *compliance* de acordo com o porte e particularidades da organização, considerando características como número de empregados, complexidade da estrutura hierárquica, setor de atuação, tipo de atividade desenvolvida, relação com a administração pública. Consoante o §5º do mesmo artigo, há previsão de redução desses parâmetros quando aplicados à avaliação das microempresas e empresas de pequeno porte.

As organizações que se dedicam a elaboração de um programa de *compliance*, de acordo com Serpa e Sibille ([2016]) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2017), devem levar em consideração tratar-se de um sistema que depende de uma estrutura múltipla de interações e estabelecem que serão sustentadas pelos seguintes pilares:

- a) comprometimento da alta administração: no sentido de apoiar o programa de forma efetiva, incorporando os princípios do *compliance* na prática corporativa;
- b) avaliação de riscos: como base para a construção do código de conduta e das políticas e esforços de monitoramento do programa;
- c) código de conduta e políticas de *compliance*: por meio da formalização das políticas e procedimentos relacionados ao programa;

- d) controles internos: com um conjunto de normas e procedimentos para atender as metas e objetivos organizacionais, minimizando riscos operacionais e de *compliance*;
- e) treinamento e comunicação: sobre o programa visando disseminar os valores, normas, políticas e procedimentos relacionados à conduta ética da organização;
- f) canais de denúncia: para recebimento de informações sobre potenciais violações ao código de conduta ou a outras políticas, para identificação de fraudes;
- g) investigações internas: por meio de processos internos para verificação das denúncias de comportamentos ilícitos ou antiéticos com apuração de responsabilidades e ações corretivas apropriadas;
- h) *due diligence*: diz respeito a uma avaliação prévia de terceiros no caso de relacionamentos, acordos e contratos visando manter a integridade corporativa;
- i) monitoramento e auditoria: estabelecido por meio de processos de avaliação constante do funcionamento do programa.

Verifica-se que os pilares para elaboração do programa de *compliance* difundidos nesses referenciais encontram paralelo com os incisos do art. 42 do Decreto n. 8.420/2015, alinhando-se ao previsto na legislação que, por sua vez, constitui-se norma definidora dos parâmetros para avaliação da integridade organizacional.

Para a construção de um programa de integridade para o setor público, em consonância com a Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e sua regulamentação pelo Decreto n. 8.420/2015, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017c) e o Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017b), apontam quatro eixos sobre os quais devem se desenvolver as ações e as medidas que darão conteúdo ao programa: comprometimento e apoio da alta direção, análise de risco, existência de instância responsável pelo plano de ação, e monitoramento contínuo. Orientam também para a elaboração de um plano de integridade (*compliance*), documento que consolida as ações do programa, a fim de formalizar as ações de integridade e boas práticas, envolvendo elementos de padrões de ética e conduta, políticas de comunicação e treinamento, canais de denúncia, medidas de controle e disciplinares e ações de remediação, à semelhança dos pilares para programas de *compliance* apresentados anteriormente.

Voltado às empresas privadas, mas sob a mesma perspectiva, a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2015b) formulou diretrizes para elaboração de programas de integridade, fundada em cinco pilares para seu desenvolvimento e implementação. Além dos eixos propostos para o setor público, a instituição acrescenta a “estruturação das regras e

instrumentos”, cuja finalidade encontra consonância com os mesmos elementos previstos para o setor público.

Ainda a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece cinco pilares para a implantação de um programa de *compliance*, também em consonância com o apresentado: avaliação de risco, compromisso da alta direção, monitoramento, treinamento, registro e documentação, e aperfeiçoamento contínuo (ABREU; URNIKES, 2018).

Pelo exposto, percebe-se pouca diferenciação no conteúdo previsto para os programas de *compliance*, uma vez que buscam estabelecer procedimentos e estruturas voltados à valorização de condutas éticas, na gestão pública e organizacional, com mecanismos de prevenção, controle, detecção e respostas a irregularidades. Tendo em vista as peculiaridades de cada organização, não há um modelo específico ou padronizado que possa ser adotado indistintamente por todas as organizações, sendo necessário adaptar o programa de integridade às suas especificidades. Além disso, deve-se considerar que, apesar de o programa de *compliance* ter sido apresentado de forma integrada à estrutura de governança e gestão de riscos, sua implantação pode ser adotada independentemente da existência dessas estruturas.

3.3 LEIS E NORMAS RELATIVAS AO *COMPLIANCE*

Diversas iniciativas no campo do Direito e no setor público e corporativo abordaram o *compliance*, dentre os quais pode-se destacar a Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), o Decreto n. 8.420/2015 (que regulamenta a Lei n. 12.846/2013), a Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais), a ISO 19600:2014 (Sistema de gestão de *compliance* - diretrizes), a ISO 37001:2016 (Sistema de gestão antissuborno), publicações do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas de União (TCU), sobre conformidade e integridade, entre outros. A esse respeito, apresentam-se, a seguir, aspectos de destaque das Leis Anticorrupção e das Estatais que trouxeram o termo *compliance* para o centro das recentes discussões da gestão pública e organizacional, na forma legal.

A ideia de *compliance* recebeu destaque, em especial, com a promulgação da Lei n. 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção ou, ainda, Lei da Empresa Limpa, que representa um marco jurídico no tratamento da corrupção no Brasil. Ao se dirigir especialmente a entes privados, trouxe com principal inovação, a responsabilidade objetiva civil e administrativa das pessoas jurídicas por atos praticados contra a administração pública, não obstante a responsabilização dos administradores e gestores.

A Lei também incrementou a aplicação de sanções, dispostas especialmente nos artigos 6º e 19, com expressivos valores de multas e com medidas de ampla divulgação de decisão condenatória (*marketing* reputacional negativo); sanções de perdimento de bens, suspensão de atividades e dissolução compulsória da pessoa jurídica; e ainda, previu a proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos, entidades e instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público (BRASIL, 2013).

Além dos novos procedimentos para apuração de responsabilidades e das sanções, com o Decreto n. 8.420/2015 (regulamentador da Lei Anticorrupção), foram instituídos mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria e aplicação de códigos de ética e de conduta, como também de incentivos para denúncia de irregularidades a serem adotados pelos entes privados. A normativa prevê, ainda, a forma de estruturação, aplicação e atualização do programada de integridade (*compliance*), conforme o disposto no art. 41 do referido Decreto:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, **programa de integridade** consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O **programa de integridade** deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

Verifica-se que a Lei Anticorrupção trouxe um incentivo às empresas privadas para adoção de mecanismos de integridade, mitigando riscos e funcionando como atenuante no caso de aplicação de sanções, sem impedir, contudo, a aplicação de penalidades decorrentes de condenações.

Pode-se afirmar que estabelecimento de programas de *compliance* oferecem condições para a defesa das organizações visando afastar a responsabilidade objetiva, pois, para fins de aplicação das sanções são considerados “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”, conforme previsão do art. 7º, VIII, do Decreto n. 8.420/2015 (BRASIL, 2015a).

Nesse sentido, conforme Ayres (2016 *apud* SCHRAMM, 2018, p. 210), apesar de a Lei Anticorrupção não obrigar as pessoas jurídicas a implantarem programas de *compliance*, “as pesadas sanções, a responsabilidade objetiva e a possibilidade de a pessoa jurídica ser

responsabilizada pelos atos cometidos em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, a criação, manutenção e atualização de tais programas apresenta-se fundamental”.

Em relação à responsabilização administrativa das pessoas jurídicas, Oliva e Silva (2018, p. 2721) ressaltam o papel desempenhado pelo *compliance* no direito privado no campo da responsabilidade civil subjetiva, afirmando que o

compliance só terá impacto [...] se esta for subjetiva, isto é, se for necessário aferir a reprovabilidade da conduta do ofensor. Com efeito, a existência de programa efetivo de *compliance* pode revelar expressiva diligência por parte da pessoa jurídica, a apontar para ausência de divergência entre a sua conduta e o padrão que se lhe poderia exigir nas concretas circunstâncias em que o dano foi produzido.

Em sua análise da relação entre *compliance*, direito, ética e moral, Frazão (2018, p. 196) compreende que a sanção não deveria ser percebida como a principal razão para o cumprimento das normas jurídicas, indicando que os incentivos econômicos para seu cumprimento refletem uma postura de cisão entre o direito e a ética pois parte da premissa “de que o valor intrínseco da norma jurídica não será considerado pelo agente no momento de decidir pelo seu cumprimento, pois o que importa é a fria análise de custo-benefício realizada a partir da ótica do *homo economicus*”.

Para autora, o modelo de regulação baseado em sanção vem passando por transformações, nas quais o direito e a regulação jurídica precisam se impor, não apenas pela força, mas igualmente pela legitimidade. Sob esse prisma, considera “que as pessoas precisam também entender o valor intrínseco das regras que lhes são impostas e essa compreensão, ainda mais quando endossada pelas instituições e práticas sociais, pode ser um móvel muito mais poderoso para o agir humano do que a sanção” (FRAZÃO, 2018, p. 197).

Além da Lei Anticorrupção, para a prevenção de atos lesivos à Administração Pública, a legislação nacional recebeu o reforço da Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Conhecida como a Lei Geral de Responsabilidade das Estatais ou, simplesmente, Lei das Estatais, consiste em marco legal de governança, tratando sobre estrutura corporativa das empresas estatais no país, regime de compras públicas e celebração de contratos entre empresas estatais e terceiros.

As regras de licitação e contratos administrativos das empresas estatais, empresas públicas e sociedades de economia mista foram introduzidas em caráter de estatuto jurídico próprio, editada com o objetivo de regulamentar o art. 173, §1º da Constituição da República Federativa do Brasil que previu que “a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços” (BRASIL, 1988).

Como ressalta Marinela (2018), as empresas estatais exploradoras da atividade econômica aproximam-se mais do regime das empresas privadas, uma vez que o objetivo desse regime próprio é o de promover maior flexibilidade no processo de contratação, favorecendo a competição com a iniciativa privada em regime de concorrência.

A Lei das Estatais reforça a importância do *compliance* na medida em que estabelece regras de governança corporativa e mecanismos internos de integridade nas atividades organizacionais. Carvalho Junior (2019) lembra que a eficiência foi um dos elementos inspiradores para a Lei das Estatais, propondo-se a desenvolver um processo de desburocratização por meio da racionalização de atos e procedimentos administrativos dos entes públicos.

Enquanto na Lei Anticorrupção, a adoção de programas de *compliance* é facultativa para as empresas privadas, a efetivação de tais programas tornou-se obrigatória para as estatais, conforme dispõe o art. 6º da Lei n.13.303/2016 (BRASIL, 2016d):

O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

Dentre os pontos introduzidos pela Lei das Estatais, as principais normas de *compliance* estão expressas nos artigos 8º e 9º, com determinações acerca de requisitos de transparência, de governança corporativa, regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno envolvendo a elaboração de código de conduta e integridade, canais de denúncia, vinculação da área de *compliance* com o Conselho de Administração⁶, entre outros, similares aos estabelecidos no Decreto 8.420/2015.

Acerca da vinculação da área de *compliance* ao Conselho de Administração, dispõe o §4º, do art. 9º, da Lei n.13.303/2016 (BRASIL, 2016d, grifo nosso) que:

§4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a **área de compliance** se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

⁶ O Conselho de Administração é órgão colegiado que, com a Diretoria, administra as estatais, atuando como instância mediadora dos interesses dos acionistas, cidadãos e o poder público.

De acordo com Rocha (2018, p. 121), as estatais são consideradas pessoas jurídicas de direito privado para fins de incidências da Lei Anticorrupção, e nesse sentido

as previsões do art. 9º da Lei 13.303/2016 estabelecem apenas um conteúdo mínimo a ser cumprido, devendo as estruturas e práticas de gestão de risco e de controle interno guardarem pertinência também com a Lei n.º 12.846/2013, especialmente com o seu regulamento (Decreto n.º 8.420/2015), veículo normativo no qual consta a definição e parâmetros de avaliação do programa de *compliance*.

Destaca-se ainda que, no caso de a estatal cometer algum ato de corrupção em face da Administração Pública, o art. 94 da Lei das Estatais prevê a aplicação de sanções às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias com base nas sanções dirigidas às empresas privadas da Lei Anticorrupção.

A partir dessas leis, a difusão das práticas de *compliance* nas organizações dos setores público e privado tem incentivado a ampliação da adoção de programas e a produção de normativas pelos entes federativos no sentido de exigir programas de integridade para a contratação com a Administração Pública. Nesse sentido, vários Estados da Federação editaram normas para regulamentação do *compliance* no âmbito de suas jurisdições, dentre os quais pode-se citar: Rio de Janeiro, a Lei n. 7.753/2017; Mato Grosso, o Decreto n. 522/2016; Pernambuco, a Lei n. 16.309/2018; o Distrito Federal, a Lei n. 6.112/2018 (ABREU; URNIKES, 2018; PETRARCA, 2018).

No Estado de Santa Catarina, verificou-se que a Lei n. 17.715, de 23 de janeiro de 2019, trata da criação do programa de integridade e *compliance* dos órgãos e entidades da estaduais, apresentando de forma ampla o comprometimento com o combate à corrupção, com a integridade, transparência pública e controle social, sem, contudo, dispor sobre procedimentos, limites e sanções para contratação com o ente público (SANTA CATARINA, 2019).

Abreu e Urnikes (2018, p. 96) demonstram preocupação com a efetiva adoção da cultura do *compliance* pelo Estado e pela sociedade brasileira, para que o atual estágio de “contenção de danos” decorrentes dos desvios de conduta das organizações seja superado, manifestando-se da seguinte forma:

na medida em que a adoção de programas de *compliance* serviria não apenas para a melhoria do relacionamento entre entes públicos e privados, mas também poderia levar à economia de recursos que hoje escoam pelos ralos da corrupção, caberia ao Poder Público, em todas as suas esferas, mas especialmente na Federal, atuar de forma mais incisiva para estimular a implementação de programas de *compliance*, tanto sob a ótica antitruste quanto anticorrupção, visando promover a criação de uma cultura verdadeiramente ética.

Pelo exposto, verifica-se a crescente preocupação com o estabelecimento de regras legais de mecanismos de *compliance*, evidenciando um amadurecimento da matéria em âmbito nacional, em especial, pela necessidade de proteção das instituições públicas de condutas lesivas ao patrimônio, além de apresentar-se como uma resposta à demanda da sociedade por organizações geridas de forma ética e transparente, com respeito às leis e sujeitas à responsabilização legal. Assim, busca-se apresentar a seguir os resultados da aplicação do *compliance* no âmbito jurídico e organizacional sob o enfoque da eficiência administrativa.

4 COMPATIBILIDADE ENTRE O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E O *COMPLIANCE*

O presente capítulo busca verificar a relação entre o princípio da eficiência estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil e os elementos de constituição e aplicação do *compliance* nas organizações, apresentando algumas decisões judiciais envolvendo os temas e as principais referências teóricas que expõem os limites e as possibilidades do *compliance* como ferramenta para promoção do alcance do princípio da eficiência.

Para tanto, retomam-se os conceitos apresentados nos capítulos anteriores, compreendendo o princípio constitucional da eficiência como aquele que deve nortear toda atuação da administração pública, impondo o dever ao agente público de agir de modo competente, com presteza, perfeição e rendimento funcional, empregando recursos de forma racional para produzir resultados com qualidade e que satisfaçam a sociedade. E, nesse contexto, o programa de *compliance*, como ferramenta de governança, que se propõe a dar efetividade ao princípio da eficiência, tendo em vista tratar-se de um mecanismo de autorregulação no âmbito interno das organizações, vinculado ao cumprimento de normas e regulamentos com integridade, transparência e valor ético.

4.1 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DO *COMPLIANCE* NAS DECISÕES JUDICIAIS

Apesar de haver consenso acerca da aplicabilidade normativa do princípio da eficiência entre os doutrinadores, de acordo com Aragão (2011 *apud* STRINGARI, 2012), por força do princípio da eficiência, “todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado se [...] for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico”. Nesse sentido, infere-se que o programa de *compliance*, inserido no nosso ordenamento, só terá validade se aplicado de forma eficiente, não sendo, portanto, uma característica intrínseca desse instituto.

Em seu estudo acerca da aplicação do princípio da eficiência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), analisada até maio de 2017, Lanius, Gico Junior e Straiotto (2018, p. 108) identificaram poucos casos em que o princípio foi utilizado como fundamento para decisão, contudo, em sua análise qualitativa, concluíram que o princípio da eficiência:

(i) não se confunde com os demais princípios da administração pública; (ii) possui valor normativo próprio e autônomo; (iii) pode ser usado para controlar a discricionariedade administrativa; e (iv) o conceito jurídico de eficiência coincide com a definição econômica de eficiência produtiva na prática, ainda que haja algumas imprecisões conceituais na casuística.

Nessa linha, em consulta eletrônica à jurisprudência mais recente do STF, verificou-se que a aplicação do princípio da eficiência aparece mais comumente em composição com outros princípios constitucionais do art. 37 da Constituição brasileira de 1988, sem figurar como fundamento principal nas decisões, com rara menção nas ementas dos acórdãos e das decisões monocráticas.

Tem-se uma decisão monocrática de Recurso Extraordinário, julgado em março de 2020, que trouxe o princípio da eficiência com algum destaque na decisão. Trata-se de recurso interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que tratava de direito adquirido com base na violação dos princípios da isonomia, impessoalidade, eficiência, razoabilidade e moralidade. Sendo negado o seguimento ao recurso, o Ministro Relator extrai trechos do acórdão recorrido, do voto do relator e do voto condutor, para concluir que se encontram em consonância com a jurisprudência do STF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ARAGUARI. APOSTILAMENTO. INSTITUTO ABOLIDO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE, **EFICIÊNCIA**, RAZOABILIDADE E MORALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA

[...] Inconstitucionalidade do ato de apostilamento após a promulgação da EC nº 19/98, da Constituição Federal e da EC nº 57/03, da Constituição do Estado de Minas Gerais. - Em diversos julgamentos realizados pelo Órgão Especial acerca do instituto, este egrégio Tribunal de Justiça, após grande discussão, solidificou o entendimento que o apostilamento é inconstitucional por violação aos **Princípios da Eficiência** e da Moralidade. - Por mais que se reconheça a autonomia dos entes federados, cláusula pétrea da Constituição Federal, tal garantia não autoriza que a legislação municipal e/ou estadual viole os princípios que regem o ordenamento jurídico. O **princípio da eficiência** busca a **'boa administração'**, **de modo a atender os interesses e anseios da sociedade**. Assim sendo, o apostilamento viola o interesse público, deixando de **assegurar o interesse público**. [...] Os atos da Administração Pública devem ser compatíveis com os princípios constitucionais administrativos, entre eles os princípios da moralidade, razoabilidade, **eficiência** e impessoalidade. [...] A continuidade da percepção dos valores correspondentes ao exercício de cargo de provimento em comissão em virtude do preenchimento de critério meramente temporal não se harmoniza com o **princípio da eficiência**, porquanto causa significativo **impacto nos gastos do setor público com pessoal, sem qualquer exigência de resultados do servidor público**. Com efeito, o apostilamento não assegura **melhores resultados na prestação do serviço público**.

[STF – RE: 1248938 MG – Minas Gerais 1005141-19.2018.8.13.0000, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 30/03/2020] (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Assim, verifica-se que a decisão realçou a inconstitucionalidade do pedido diante da promulgação da Emenda Constitucional n. 19/98, pela violação do princípio da eficiência sob o enfoque do atendimento do interesse social, melhoria na prestação do serviço público, e impacto sobre os gastos públicos.

Conforme verificado em pesquisa eletrônica, na jurisprudência de Tribunais Regionais Federais, os princípios constitucionais permeiam rotineiramente os julgados, tendo sido encontrados alguns posicionamentos em que o princípio de eficiência foi modulado para o embasamento da decisão.

Tem-se o acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, julgado em dezembro de 2018, referente a um Agravo de Instrumento interposto pela Defensoria Pública da União (DPU), em defesa de indígenas, pescadores e agricultores da região Cauípe, no intuito de reformar decisão que negou o pedido de tutela de urgência para imediata paralisação das obras de aproveitamento do sistema hídrico local (nos autos de uma Ação Civil Pública).

O acórdão deferiu o pedido de liminar substitutiva para determinar a paralisação das obras, não concedendo provimento ao agravo ao final. Sob o argumento de que o empreendimento estava finalizado, a decisão foi fundamentada na ausência de prova nos autos acerca da inadequada utilização dos recursos hídricos e no princípio da eficiência, conforme extrai-se:

AMBIENTAL. APROVEITAMENTO DO SISTEMA HÍDRICO DO CAUÍPE. OBRA FINDA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA). RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA). NÃO OBRIGATORIEDADE NA ESPÉCIE. DESPERDÍCIO DOS RECURSOS NATURAIS. **PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**. POSSIBILIDADE DE MALFERIMENTO POR DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS. DESVIO DE FINALIDADE. NÃO COMPROVAÇÃO. IMPROVIMENTO. [...]. 12. Desde o advento da Emenda Constitucional n.º 19/1998, a Administração Pública está adstrita à observância do **Princípio da Eficiência, que consiste em primar pela produtividade elevada, pela economicidade, pela qualidade e celeridade dos serviços prestados, pela desburocratização, pelo elevado rendimento funcional e pela redução de desperdícios**. 13. No caso em exame, além do desperdício dos recursos naturais - que poderiam estar sendo utilizados para atender às demandas dos Municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante e de forma indireta da Região Metropolitana de Fortaleza - **é preciso ainda considerar o dinheiro público que já foi investido na obra - e que também não pode ser desperdiçado, sob pena de malferimento ao Princípio da Eficiência**. [TRF-5 – AG -Processo: 08015083920184050000, Relator: Des. Federal Rubens de Mendonça Canuto, 4ª Turma, Data do Julgamento: 20/12/2018] (BRASIL, 2018b, grifo nosso).

Nesse julgado, o princípio da eficiência resguardou a preservação dos valores da produtividade, economicidade, qualidade e celeridade dos serviços, desburocratização,

rendimento funcional, redução de desperdícios, indo ao encontro do conceito de uma gestão pública gerencial, voltada para a prática de eficiência produtiva.

A pesquisa jurisprudencial possibilitou verificar haver poucas referências nas ementas dos julgados de Tribunais Regionais Federais ao princípio da eficiência, sendo apresentado, contudo, como fundamento em ações para garantia da razoável duração do processo ou da realização de procedimentos administrativos de ofício, em matéria de Direito Tributário e Previdenciário, por exemplo. De igual modo, por meio da pesquisa sobre a jurisprudência nos Tribunais Estaduais de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e São Paulo foi possível verificar a utilização do princípio da eficiência voltado à sua concretização nos processos judiciais conforme disposto no art. 8º do Código de Processo Civil, sem menção explícita à sua dimensão administrativa e constitucional.

A pesquisa realizada nos tribunais não apresentou resultados nas ementas dos julgados com a combinação dos termos “princípio da eficiência”, “*compliance*” ou “programa de integridade”, tampouco na busca em ferramenta de pesquisa de jurisprudência consolidada⁷ de tribunais superiores em relação à Lei Anticorrupção e à Lei das Estatais, e na Jurisprudência Unificada da Justiça Federal com os mesmos termos.

Em relação aos programas de *compliance* (integridade) grande parte dos julgados apresenta o tema de maneira acessória, com menção à sua existência ou ausência ou à necessidade de sua implementação, notadamente em matéria penal, como também em recurso especial e recurso ordinário em *habeas corpus*.

Tem-se o acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que concedeu provimento ao agravo de instrumento interposto pela União contra decisão que, em ação de improbidade administrativa, decidiu afastar o bloqueio cautelar de bens das empresas do Grupo Odebrecht. Na decisão, destaca-se o fundamento na Lei Anticorrupção para proteção dos interesses da Administração Pública com foco no combate à corrupção pela via do acordo de leniência, abrandando ou excluindo sanções à empresa, em troca da colaboração com as investigações e adoção de programas de *compliance*, conforme se extrai abaixo:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **LEI ANTICORRUPÇÃO**. MICROSSISTEMA. ACORDO DE LENIÊNCIA. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS.

⁷ Plataforma Corpus927, desenvolvido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) em parceria com o Superior Tribunal de Justiça, reúne decisões vinculantes, enunciados e jurisprudências das cortes superiores do país.

DETERMINADA. 1. A Lei nº 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção (LAC) estatuiu sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas de natureza privada pela prática de atos contrários aos interesses do Poder Público e sua administração, tanto nacionais quanto estrangeiras. 2. O Acordo de Leniência pressupõe como condição de sua admissibilidade que a pessoa jurídica interessada em fazê-lo manifeste *prima facie* sua disposição, reconhecendo expressamente a prática do ato lesivo, cessando-o e prestando cooperação com as investigações, além de reparar integralmente o dano causado. [...] 9. Esse o contexto que levou o legislador a prestigiar o acordo de leniência tal como hoje consagrado em lei, quando abrandou ou excluiu sanções à pessoa jurídica que, em troca de **auxílio no combate à corrupção, colabora com as investigações e adota programas de compliance e não reincidência na prática de atos corruptivos, desde que confirmada a validade do acordo de leniência.** [...] 14. Provido o agravo de instrumento para determinar a indisponibilidade de bens das empresas pertencentes ao Grupo Odebrecht. [TRF4, AG 5023972-66.2017.4.04.0000, Relatora: Desa. Federal Vânia Hack de Almeida, 3ª Turma, Data do Julgamento: 22/08/2017] (BRASIL, 2017c, grifo nosso)

No relatório do acórdão, verifica-se que o provimento ao agravo determinando o bloqueio dos bens das empresas foi ao encontro do disposto no art. 16, §3º da Lei nº 12.486/2013 que indica que a celebração de acordo de colaboração não afasta o interesse no ressarcimento integral do dano. Observa-se, especialmente, a indicação da existência de programa de *compliance* como condição para o acordo de leniência.

Dentre os tribunais estaduais pesquisados, o Tribunal de Justiça de São Paulo destacou-se na apresentação de julgados envolvendo *compliance* (programa de integridade) articulado ao conflito central da ação, em relação à Lei Anticorrupção. Assim sendo, traz-se um agravo de instrumento interposto contra decisão que indeferiu pedido de tutela de urgência nos autos de ação cominatória ajuizada por um banco contra uma empresa de infraestrutura na construção civil de que era acionista minoritário.

No caso, em síntese, o banco descobriu que a agravada era investigada, no âmbito da operação Lava Jato, pelo Ministério Público Federal e Estadual, pela Polícia e pelo CADE, em razão da prática de atos de corrupção, de fraudes e de formação de cartel e em projetos de infraestrutura em que atuava em parceria. Tendo enviado notificação para que a agravada contratasse uma auditoria externa investigativa e implementasse programa de integridade, o pedido foi recusado pela empresa. O acórdão negou provimento ao recurso, indeferindo a tutela provisória, sendo que, no voto que fundamenta a decisão, se extrai:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA PROVISÓRIA. INDEFERIMENTO. SOCIEDADE ANÔNIMA FECHADA. PRETENSÃO DE SÓCIA MINORITÁRIA DE ORDEM JUDICIAL PARA QUE A EMPRESA CONSTITUA COMITÊ DE INTEGRIDADE E CONTRATAÇÃO DE AUDITORIA EXTERNA. CONSELHO FISCAL. **LEI ANTICORRUPÇÃO**. INDEFERIMENTO EM PRIMEIRO GRAU. RECURSO NÃO PROVIDO POR MAIORIA DE VOTOS. 1- Em ação de obrigação de fazer promovida pela agravante, foi indeferida tutela provisória em que esta

pretende que a agravada, da qual é sócia minoritária, **implemente programa de integridade, com contratação de consultoria indicada pela agravante, bem como contrate auditoria externa investigativa**. 2- Ausência dos requisitos para qualquer das tutelas provisórias. 3- Agravante que deixa de indicar substituto para seu representante no Conselho Fiscal, que renunciou. 4- A pretensão da agravante pode ser obtida por conselheiro fiscal (Lei n. 6.404/76, art. 163 e parágrafos), que pode atuar individualmente, ou com o próprio conselho, para obter as informações e as condutas pretendidas mediante intervenção judicial na companhia. Ônus da agravante, como sócia, que deixou de indicar seu representante no Conselho Fiscal. A intervenção judicial, como regra, na vida societária, deve ser mínima. 5- Embora **incontroversa a relevância da Lei n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção), a mesma não é impositiva, mas contém, somente, a recomendação de condutas para fins de amenização das sanções penais, civis e administrativas**. 6- Voto vencido que admite a força impositiva da Lei Anticorrupção e provê o recurso. 7- Agravo de instrumento não provido, por maioria de votos.

[TJSP. Agravo de Instrumento 2065937-30.2017.8.26.0000; Relator: Alexandre Lazzarini. 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial. Data do Julgamento: 23/08/2017] (SÃO PAULO, 2017, grifo nosso)

Conforme a decisão, o direito do acionista de fiscalizar encontrava-se resguardado pelas relações empresariais e pelos fundamentos próprios de Direito Comercial, e a imposição de estabelecer um programa de *compliance* não encontrou respaldo na Lei Anticorrupção, podendo-se dizer que, nesse caso, tornar obrigatória a implantação de um programa de *compliance* não modificaria, necessariamente, a cultura e as práticas corruptivas já estruturadas na organização.

O levantamento, não exaustivo, acerca da jurisprudência dos tribunais, traz a percepção de que a aplicação do princípio da eficiência no fundamento das decisões exerce um papel de sustentação e de coesão ao conjunto de argumentos. Nesse sentido, em sua análise acerca das prescrições e instrumentos constitucionais, Marinela (2018) considera que

o princípio da eficiência é algo muito desejado. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o seu controle que, apesar de todas as regras ditas, mais parece um simples adereço, um enfeite agregado ao art. 37 [...]. Na verdade, de que valem a sua prescrição expressa e os instrumentos constitucionais para sua efetivação, se eles dependem de regulamentação, e até agora as regras não vieram; se dependem de ações práticas e de investimentos, e até agora pouco foi feito.

De forma semelhante, em relação ao *compliance* como fundamento das decisões, não parece constituir, em si mesmo, elemento garantidor da isenção penal, tampouco revela-se como questão convergente para resolução final do conflito. Nesse sentido, Oliva e Silva (2018, p. 2712) indicam haver, progressivamente, a atribuição dos efeitos jurídicos explícitos do *compliance* em conformidade com a legislação, na forma de

(i) prática incentivada por meio da previsão legal de consequências favoráveis (v.g. dosimetria da pena) ou (ii) obrigação legal em sentido estrito (como no caso da

imposição, pela legislação federal, da obrigatoriedade de as empresas estatais adotarem programas de *compliance*). Além disso, observa-se gradual expansão, por parte da jurisprudência, na utilização da noção de *compliance* como parâmetro interpretativo para a resolução de questões as mais variadas envolvendo a atividade empresarial e sua regulação pelo direito privado.

Pelo exposto, a pesquisa jurisprudencial, dirigida à busca por termos em destaque nas ementas dos julgados relativos aos temas centrais desse trabalho, possibilitou a verificação do princípio da eficiência como elemento de coesão nas decisões, bem como da referência aos programas de *compliance* de forma indireta e suplementar à argumentação, não sendo identificado de forma explícita um ponto de convergência entre os temas.

4.2 O ALCANCE DO *COMPLIANCE* PARA CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Para a análise do *compliance* sob a perspectiva do atendimento do princípio da eficiência na administração pública, busca-se identificar, nos seus componentes, funcionalidades e aplicabilidade, o quanto estão alinhados à ideia de atuação eficiente do agente público, da qualidade e da aplicação dos melhores meios para o alcance de resultados na prestação dos serviços e atendimento ao interesse social. Desta forma, tem-se em perspectiva a verificação da eficiência no âmbito interno das organizações públicas e privadas, bem como nos reflexos que a inter-relação entre os setores promove a partir da implantação dos programas de *compliance*.

Nesse contexto, a gestão da integridade (*compliance*), segundo o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2017c, p. 6), apresenta-se como elemento fundamental da boa governança, conferindo eficiência, legitimidade e confiabilidade a outras atividades de governo, tendo em vista que “uma gestão da integridade bem desenvolvida [...] favorece os agentes públicos a tomarem decisões em função de critérios técnicos, e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos”.

Petrarca (2018, p. 17) reflete acerca da eficácia da adoção de programas de *compliance* pelas organizações, identificando como um dos aspectos centrais o fato de tratar-se de uma estrutura permanente, além de proporcionar uma ação preventiva (e não reativa) em relação a práticas de corrupção ou ilegalidade, acrescentando que “as práticas de integridade possibilitam o acompanhamento mais rigoroso das operações desenvolvidas, o que aumenta substancialmente a capacidade de identificar, com a necessária rapidez, falhas, desvios ou fraudes existentes”.

A eficiência dos mecanismos de *compliance* decorre, entre outras razões, do incentivo à observação rigorosa aos códigos de conduta e ao fomento à cultura ética. Conforme Peres e Brizoti (2016, p. 12), as práticas de *compliance* são positivas para as instituições, para o mercado e para a sociedade em geral, e em sentido estrito afirmam que seu estabelecimento permite que “as organizações identifiquem de forma proativa os desvios operacionais e de conduta humana, de forma que estes possam ser corrigidos, sem que haja grandes impactos, sejam perda de tempo, falhas em processos, desviou financeiros e de imagem perante os mercados”.

Há um consenso entre os autores que dar efetividade a um programa de *compliance* reverte-se em benefício para a imagem e a reputação das organizações, tendo em vista a crescente valorização da transparência e de boas práticas na conduta corporativa. Nesse sentido, Schramm (2018, p. 207) acrescenta que, para além da vinculação com a atuação em conformidade com a lei,

o programa de *compliance* envolve estratégias que possibilitem uma alteração nos padrões culturais da empresa em relação à ética e às diretrizes que norteiam o ambiente regulatório, evitando os riscos inerentes à atividade empresarial e às punições legalmente previstas, com o consequente prejuízo à imagem da organização.

A “Pesquisa Maturidade do *Compliance* no Brasil”, realizada pela KPMG⁸, apresenta os principais indicadores do comportamento de organizações privadas com relação à adequação de processos e à adesão à cultura de *compliance* e aponta para o crescimento acelerado da implantação de programas de integridade no país (PETRARCA, 2018). Apesar desse crescimento, Souza (2018), verificando os resultados da pesquisa realizada em 2017, aponta para a falta de análise e de diagnósticos por parte das organizações acerca das suas próprias atividades de *compliance*, apresentando como consequências o risco do descrédito por parte dos gestores com a percepção de que a área relaciona-se a um custo obrigatório para atendimento da regulamentação.

No mesmo sentido, Frazão e Lacerda (2019) indicam ser um problema às organizações realizar a avaliação da efetividade dos programas de *compliance*, seja internamente, seja quando submetidas a órgãos julgadores diante da imposição de sanções ou para dosimetria da pena. As autoras ressaltam que ao implementar um programa de *compliance*, a organização submete-se a custos mensuráveis e imediatos, contudo, sem uma avaliação adequada dos benefícios

⁸ KPMG constitui-se de uma rede internacional de empresas independentes que prestam serviços de auditoria, consultoria financeira, tributária, de gestão estratégica, governança corporativa, riscos, *compliance* etc.

decorrentes desse investimento, especialmente, em razão da ausência de critérios e metodologias de avaliação flexíveis e específicas a serem apresentadas pelos órgãos reguladores.

Em relação aos resultados advindos da implantação de um programa de *compliance*, Souza (2018, p. 73) propõe sua avaliação pelo estabelecimento de indicadores de desempenho (de monitoramento, de controle) com aplicação de métricas que avaliem todos os segmentos da estrutura organizacional. Sob esse enfoque, o autor aponta o desafio que recai sobre as empresas para demonstrar o resultado da efetividade do *compliance* frente ao volume de recursos empregados ao longo do tempo e nesse sentido, ressalta que o *compliance* tem que ser compreendido como um investimento e não como custo.

Na mesma direção, Novickis (20018, p. 40) aponta para o desenvolvimento de indicadores para o monitoramento da evolução da eficácia do programa de *compliance* e seus impactos na cultura corporativa com “indicadores gerenciais relacionados aos esforços empreendidos, que permita demonstrar as tendências de evolução dos programas de integridade e se o dimensionamento dos recursos está adequado àquela determinada empresa”. O autor ainda destaca que a adoção de programas de *compliance* ocorre em escala internacional, configurando-se em um compromisso comum entre as organizações com o objetivo de prevenção e mitigação de desvios, sendo que “tal agenda se tornou muito forte e os resultados [...] acabaram por demonstrar que Programas de *Compliance* efetivos resultam em menor burocracia interna e na redução de custos da não conformidade, incrementando a eficiência empresarial” (NOVICKIS, 2018, p. 37).

Nesse sentido, a avaliação dos programas de *compliance* possibilitaria mensurar a sua efetividade, evitando a alocação de recursos financeiros e humanos em programas superficiais ou simulados. A esse respeito, de acordo com Cueva (2018, p. 219)

os programas de *compliance* também podem representar perigos para a empresa, seja porque fundados em premissas falsas, seja porque mal executados. Assim, pode ocorrer o agravamento das sanções quando os programas tenham sido mal concebidos ou mal implementados. Um programa de fachada, que não preencha os requisitos mínimos ou que os preencha apenas formalmente, pode de fato resultar em penalidades maiores do que aquelas que seriam aplicáveis em sua ausência.

Em relação a não conformidade aos requisitos estabelecidos, o programa de *compliance* pode ser analisado sob a perspectiva do custo provocado pela ausência de conduta ética nas organizações, incidindo em processos judiciais envolvendo questões como: pagamento incorreto de verbas rescisórias, indenização por dano moral e assédio, processos administrativos

com incidência de multas por fiscalização e descumprimentos tributários. Nesse aspecto, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2017, p. 9),

os custos de não conformidade também estão maiores, não só pelos encargos substanciais com eventuais inquéritos e processos administrativos e/ou judiciais, mas também pelos reflexos do envolvimento em escândalos, que expõem a imagem e a reputação das organizações, com impacto no seu valor econômico e gerando perdas para a sociedade em geral.

Além de o *compliance* ter importância na reparação de danos e no ajuste da organização ao cenário de legalidade, possui uma função preventiva, no sentido de mitigar riscos em momento anterior à ocorrência do dano. Em sua pesquisa aplicada acerca do comportamento ético dos profissionais nas organizações, em três dimensões de avaliação em *compliance*: corrupção, apropriação indevida e demonstrações fraudulentas, Santos (2018, p. 70) concluiu que as “ferramentas de *compliance* contribuem para o enfrentamento da fraude. Daí a importância das organizações investirem em um programa complexo de gestão da ética que possa compreender e mitigar ações inadequadas”.

Em um contexto mais amplo, conforme abordado por Cueva (2018, p. 223), os programas de *compliance* são instrumentos de governanças tendentes a garantir maior eficiência na implantação de políticas públicas e “tendem a aumentar a transparência e diminuir, ainda que indiretamente, o déficit democrático em algumas áreas nas quais a atuação do Estado é mais opaca”.

Nesse sentido, acrescenta Petrarca (2018, p. 19) que “a efetividade do *compliance* reforça-se na medida em que, além de espelhar um valor fundamental da sociedade contemporânea, a adoção de programas de integridade constitui um diferencial para as empresas que os adotem”.

A eficiência dos programas de *compliance* relacionados à administração pública pode ser verificada no contexto das Leis Anticorrupção e das Estatais que se destacam por seu caráter preventivo e de repressão a delitos e pela relevância na promoção da transparência e ética públicas voltada a maior profissionalização e práticas de boa governança. Apesar de as normas jurídicas marcarem a preocupação do poder público com a atuação com qualidade, valores éticos e eficiência, algumas limitações são apresentadas acerca da aplicação dos dispositivos legais.

Em seu estudo, Carli (2016, p. 285) analisou os benefícios oferecidos às organizações na Lei Anticorrupção em comparação aos custos de programas ou medidas de *compliance* e concluiu que a referida lei não é capaz de incentivar ou de dissuadir as empresas à sua adoção,

indicando que a forma de estimular a implementação do *compliance* anticorrupção deveria passar pelo aumento da “probabilidade de que os atos lesivos sejam descobertos, apurados, e efetivamente punidos e, ao mesmo tempo, se ampliem os benefícios oferecidos às empresas que tiverem um *compliance* realmente efetivo”.

Em relação à Lei das Estatais, traz-se a reflexão de Nohara (2016) de que o tratamento dado às licitações e aos contratos nos dispositivos dessa lei poderiam ser melhor detalhados e evitar fraudes caso houvesse foco na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelas estatais, e em relação às regras de licitação, a autora identificou que

há dificuldades de compreensão da lei, dado que ela foi pormenorizada em muitos dispositivos, [...] [e como] tratou indiscriminadamente todas as estatais: tanto as que prestam serviços públicos como as que atuam no mercado [...] houve a adoção de uma problemática contratação que agora é semi-integrada e que deixa abertas brechas de ajustes que podem gerar, a depender da índole da contratação em particular, o “pretensamente” combatido superfaturamento.

Entende-se que, apesar das possíveis limitações das normas jurídicas para a efetividade no combate à corrupção e na lisura das contratações públicas por meio da Leis Anticorrupção e das Estatais, o estabelecimento de regras legais de mecanismos de *compliance* demonstram a busca da Administração Pública por maior profissionalismo na gestão, como forma de atender a demanda da sociedade tanto na qualidade da prestação dos serviços quanto na percepção da atuação ética e transparente das instituições.

Pelo apresentado, pode-se considerar que os requisitos e elementos que compõem os programas de *compliance* preveem uma série de medidas que são compatíveis com a eficiência administrativa, uma vez que intencionam a realização das atividades corporativas com qualidade, produtividade, economia e com procedimentos para garantir a lisura na gestão. Além disso, os parâmetros estabelecidos para a avaliação dos programas de *compliance*, tais como padrões de conduta e códigos de ética, treinamentos periódicos, procedimentos para prevenir fraudes e ilícito, diligências apropriadas para contratação, transparência, para citar alguns, trazem em sua própria constituição a eficiência como atributo.

No tópico seguinte, apresenta-se a conclusão deste trabalho, buscando responder ao problema de pesquisa, com base na fundamentação teórica apresentada.

5 CONCLUSÃO

Com o objetivo de verificar a compatibilidade entre o princípio constitucional da eficiência e o *compliance*, o presente trabalho abordou os temas por meio da conceituação e caracterização dos principais elementos que os compõem. Discorreu-se sobre o contexto histórico no qual a eficiência foi elevada explicitamente a princípio constitucional e sobre a compreensão do significado de eficiência em relação à eficácia e à efetividade. Apresentou-se as principais definições acerca do *compliance*, como ferramenta de governança, apoiada pela gestão de riscos, e a sua implantação nas organizações por meio de um programa estruturado. E por fim, verificou-se a aplicação do princípio da eficiência e do *compliance* conforme encontrado na jurisprudência e na perspectiva do referencial teórico pesquisado.

O princípio da eficiência esculpido no texto constitucional, em composição aos demais princípios do art. 37 do mesmo diploma legal, dirige-se especialmente à Administração Pública, impondo o dever de agir com eficiência, racionalidade e otimização de recursos para o alcance da satisfação do interesse público e promoção do bem comum. Sua inserção como princípio constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 19/98, significou um importante passo para a concretização de um novo perfil de Estado, incorporando conceitos de uma administração gerencial com foco no controle dos resultados, na qualidade da prestação dos serviços e na orientação pelo valor da eficiência.

Nesse sentido, as ferramentas de gestão pública gerencial foram sendo paulatinamente introduzidas nas práticas do setor público e positivadas no ordenamento jurídico. O *compliance*, notadamente a partir da edição da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), foi gradativamente sendo incorporado pelas organizações dos setores público e privado, por meio de programas ou de medidas simplificadas de integridade, expandindo o alcance dos seus fundamentos. Além dessas leis, verificou-se a existência de um conjunto de regulamentações apresentadas pelo Tribunal de Contas da União, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, caracterizando uma rede complexa de diretrizes, controles e normativas, evidenciando um amadurecimento da matéria em âmbito nacional.

Tendo em vista as peculiaridades de cada organização, verificou-se não haver um modelo específico ou padronizado a ser adotado indistintamente, devendo-se considerar que medidas ou programas de *compliance* independem de uma estrutura integrada de governança para sua efetividade.

Diante desses apontamentos, em resposta à questão de pesquisa, verifica-se a possibilidade de as organizações, sob o ponto de vista da autorregulação institucional ao adotar medidas ou programas de *compliance*, passarem a atuar de forma colaborativa com o ente público, alinhando seus valores a princípios éticos, de conformidade com as normas legais e os procedimentos administrativos internos, indo ao encontro do princípio constitucional da eficiência.

O *compliance*, ao incorporar-se à cultura jurídica, evidencia a preocupação com a viabilização de mecanismos preventivos para evitar os atos lesivos à esfera pública e social. Entende-se, contudo, que a implantação de um programa de *compliance* não assegura, por si, a inexistência de qualquer desvio de conduta, mas conduz ao comprometimento das organizações com a ética, com a postura corporativa diligente, com a transparência, integridade, governança, prestação de contas, que constituem os novos paradigmas para uma administração pública voltada para eficiência e resultados.

Os limites do *compliance* podem estar ligados à necessidade de estabelecer uma estrutura complexa, envolvendo custos elevados em termos de recurso financeiros e humanos, tendo em vista o conjunto de setores envolvidos e dos conhecimentos necessários para garantir sua permanência de forma duradoura. Entendeu-se a partir dessa pesquisa que organizações menores também podem estabelecer mecanismos simplificados de *compliance*, ainda que não sejam caracterizados como programas estruturados para finalidade de atendimento a normas jurídicas ou regulamentares do setor.

Como limitadores, verificou-se também a necessidade do estabelecimento de indicadores de desempenho para mensuração dos resultados advindos da implantação de um programa de *compliance*, os possíveis custos provocados pela não conformidade, envolvendo processos administrativos e judiciais, e ainda, o risco de apresentar-se como um programa aparente ou superficial, sem comprometimento ético da administração, com a finalidade de simular adesão às normativas visando benefícios junto ao poder público ou para o fortalecimento da reputação organizacional.

A partir desse trabalho, pode-se propor novas reflexões para pesquisa envolvendo o princípio da eficiência e do *compliance*, contudo, vislumbra-se a possibilidade de aprofundar a resposta ao problema de pesquisa apresentado nesse estudo, a partir da pesquisa empírica predominantemente qualitativa, por meio da coleta de dados com fontes diretas, ou mesmo em estudo de caso, cuja abordagem, via de regra, possibilita um maior entendimento das particularidades do tema, bem como uma análise mais extensa das implicações sociais e jurídicas presentes nas relações do objeto de estudo.

Por fim, no contexto dessa pesquisa, acredita-se que o incentivo à adesão a ferramentas corporativas como o *compliance*, capazes de promover a eficiência, a conduta ética e a conformidade legal de maneira consistente, possibilitem a transformação das relações das organizações, públicas e privadas, provocando reflexos positivos em benefício de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Fabíola Carolina Lisboa Cammarota de; URNIKES, Isabella Costa. Antitruste e Anticorrupção: como incentivar a adoção de programas de compliance por empresas privadas? *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018. p. 89-99.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo, Saraiva, 1999.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 mar. 2020.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 1.163 de 20 de março de 2019**. Institui a estrutura de governança relativa à Gestão de Riscos e ao Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/67958326. Acesso em: 11 mar. 2020.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas**. Brasília, 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto n. 6.021, de 22 de janeiro de 2007**. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm. Acesso em: 2 jun. 2020.
- BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamentação da Lei n. 12.846/13. 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 22 maio 2020.
- BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 2 jun. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras

providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 29 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995c. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Gestão de Riscos do Ministério da Fazenda.** Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018a. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/gestao-de-riscos/arquivos/manual-de-gestao-de-riscos-1-3.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia Programas de Compliance:** orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016c.

Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**: orientações para o setor público. Brasília, 2017c. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU/PR n. 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 2 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1248938 MG**. Relator: Min. Gilmar Mendes. 30 de março de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1082458/false>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento n. 5023972-66.2017.4.04.0000**. Relatora: Vânia Hack de Almeida. 22 de agosto de 2017c. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=9092684&termosPesquisados=IGNvbXBsaWFuY2Ug. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Agravo de Instrumento n. 08015083920184050000**. Relator: Des. Federal Rubens de Mendonça Canuto. 20 de dezembro de 2018b. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1#doc1>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do TCU**. Brasília. v. 32, n. 87, p. 39-50, jan/mar 2001. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/919>. Acesso em: 25 maio 2020.

CARLI, Carla Veríssimo de. **Anticorrupção e Compliance**: a incapacidade da lei 12.846/2013 para motivar as empresas brasileiras à adoção de programas e medidas de compliance. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/99813/DE%20CARLI_Carla_anticorruptao_compliance_incapacidade.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: o capital humano das organizações**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. *E-book*. Acesso restrito via Saraiva Digital.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Funções e Finalidades dos Programas de Compliance. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018. p. 215-224.

DAVID, Tiago Bitencourt de. Eficiência, economicidade e direitos fundamentais: um diálogo necessário e possível. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 0, n. 67, p.87-115, 2010. Disponível em: https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1303929957.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

FRAZÃO, Ana. Corrupção e Compliance: um exame da questão à luz das relações entre direito, ética e moral. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.p. 195-201.

FRAZÃO, Ana. LACERDA, Natália de Melo. Desafios aos programas de compliance. **Jota. S.l.**, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/desafios-aos-programas-de-compliance-23102019>. Acesso em: 22 jun. 2020.

GABRIEL, Ulisses. Artigo: Eficácia, eficiência e efetividade no serviço público, por Ulisses Gabriel. **Rede Catarinense de Notícias**. Florianópolis, 2015. Disponível em: <http://rcnonline.com.br/artigos/artigo-efic%C3%A1cia-efici%C3%A2ncia-e-efetividade-no-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-por-ulisses-gabriel-1.1841936>. Acesso em: 2 jun. 2020.

HARGER, Marcelo. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 217, p. 151-161, jul. 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47421>. Acesso em: 10 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Compliance à luz da governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2017. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibgc_orienta_compliance_a_luz_da_governanca.pdf. Acesso em: 21 fev. 2020.

LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 277, n. 2, p. 107-148, ago. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/76706>. Acesso em: 22 abr. 2020.

- LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. *E-book*. Acesso restrito via Saraiva Digital.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 2, p. 105-119, abr. 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. Editora Atlas: São Paulo, 2003. Disponível em: https://jornalistaslivres.org/wp-content/uploads/2017/02/DIREITO_CONSTITUCIONAL-1.pdf. Acesso em: 21 fev. 2020.
- MUNIZ, Montgomery Wellington. **Princípio da Eficiência no Poder Judiciário Brasileiro: melhor gestão das assessorias de magistrados - aplicação da concretização dos princípios constitucionais da razoável duração do processo e da igualdade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/124347> Acesso em: 10 maio 2020.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 241, p. 209-240, jul. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43371>. Acesso em: 17 mar. 2020.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Mudanças promovidas pela nova Lei das Estatais: pontos fortes e fracos**. *S.l.*, 2016. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/mudancas-promovidas-pela-nova-lei-das-estatais/>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- NOVICKIS, Karlis M. Origem, importância e efetividade dos Programas de Compliance. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018. p. 37-47.
- OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Notas sobre o *compliance* no direito brasileiro. **Revista Quaestio Iuris**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2708-2779, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://docplayer.com.br/175085725-Quaestio-iuris-compliance-seja-a-titulo-de-incentivo-seja-como-mandamento-legal-alem-disso-analisa-se-o-crescimento-da.html>. Acesso em: 27 jun. 2020.
- PARDINI, Eduardo Person. **Gestão de Riscos**. São Paulo: Crossover Consulting & Auditing, 2019. *E-book*. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ebook_pardini.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.
- PERES, João Roberto; BRIZOTI, Nilson. **Compliance: fundamentos**. São Paulo: Edição dos Autores, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2016/12/e-Book-1-COMPLIANCE-Fundamentos.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

PEREZ, Caio Frederico Fonseca Martinez. **Burocracia estável e o princípio da eficiência na administração pública brasileira**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03112016-223544/publico/TESE_CAIO.pdf. Acesso em: 24 maio 2020.

PETRARCA, Carolina. Compliance: efetividade e combate à corrupção. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018. p. 15-21.

ROCHA, Carlos Odon Lopes da. Programa de Compliance nas Empresas Estatais. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018. p. 117-125.

ROLF, Stober. **Direito Administrativo Econômico Geral**. São Paulo: Saraiva, 2012. *E-book*. Acesso restrito via Saraiva Digital.

SANTA CATARINA. **Lei nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e adota outras providências. Florianópolis, SC: Governo do Estado de Santa Catarina, 2019. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/17715_2019_lei.html. Acesso em: 2 jun. 2020.

SANTOS, Renato de Almeida dos. Compliance no Processo Seletivo. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018. p. 65-72.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento n. 2065937-30.2017.8.26.0000**. Relator: Alexandre Lazzarini. 23 de agosto de 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10741168&cd Foro=0>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SCHRAMM, Fernanda Santos. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190091/PDPC1368-D.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2020.

SERPA, Alexandre; SIBILLE, Daniel. **Pilares do Programa de Compliance: uma breve discussão**. São Paulo: Legal Ethics Compliance, [2016]. *E-book*. Disponível em: <http://conteudo.lec.com.br/ebook-pilares-do-programa-de-compliance>. Acesso em: 2 jun. 2020.

SOUZA, José Leonélio de. Métricas como medida da efetividade do compliance. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance: essência e efetividade**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018. p. 73-79.

STRINGARI, Amana Kauling. **Eficiência na Administração Pública Brasileira: uma proposta de aplicação pelo estudo crítico da Análise Econômica do Direito**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/96200/301373.pdf>. Acesso em 5 mar. 2020.

THORSTENSEN, Vera Helena; FARIA, Antonio Pedro. A OCDE e a Governança Corporativa de Empresas Estatais. **Working Paper Series**. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. n. 513, CCGI n. 17, out. 2019. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28451/TD%20513%20-%20A%20OCDE%20e%20as%20Empresas%20Estatais_FinalTN.pdf. Acesso em: 22 maio 2020.

VIEIRA, Carla Valente. O (des)compasso entre a cultura corporativa e os códigos de conduta. *In*: LAMACHIA, Claudio; PETRARCA, Carolina (org.). **Compliance**: essência e efetividade. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.p. 203-207.