

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**

**GILBERTO ANTONIO DE SOUZA FILHO**

***COMPLIANCE* COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A  
EFETIVIDADE DO ESTADO: ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO PARANÁ**

**CURITIBA**

**2022**

**GILBERTO ANTONIO DE SOUZA FILHO**

**COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A EFETIVIDADE DO ESTADO: ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO PARANÁ**

***Compliance as a public governance tool for state effectiveness: case study in the state of Paraná***

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Hilda Alberton de Carvalho.

**CURITIBA**

**2022**



[International 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.



GILBERTO ANTONIO DE SOUZA FILHO

**COMPLIANCE COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A EFETIVIDADE DO ESTADO:  
ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO PARANÁ**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 30 de Agosto de 2022

Dra. Hilda Alberton De Carvalho, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Irineu Afonso Frey, Doutorado - Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc)

Dra. Isaura Alberton De Lima, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Ricardo Lobato Torres, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Dr. Tiago Hideki Niwa, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 09/11/2022.

Dedico este trabalho à Deus,  
à minha família e aos meus amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha orientadora, Professora Dr.<sup>a</sup> Hilda Alberton de Carvalho, por acreditar no meu potencial, pela cordialidade, respeito e sabedoria com que me guiou nesta trajetória.

Aos meus amigos e colegas de trabalho da Controladoria-Geral do Estado, por todo apoio.

A minha família, pela compreensão e suporte.

A Deus, por tudo.

Temos que aprender a nos desdobrar, a organizar melhor o tempo, a seguir uma linha rígida de vida.

E toda essa organização exterior se reflete interiormente e ganhamos vivência. O importante para muitos é competir, mas acredito que esta competição deva existir de você para você, ou seja, uma obrigação de rever valores, de aceitar ideias novas e ser um sujeito aberto para um diálogo franco com todos. [...] No fim, a recompensa sempre existe. Ela é a certeza de se ter feito o melhor, de não se ter negado a participar.

É a própria vida.  
(PROENÇA, 1976).

## RESUMO

Os escândalos de corrupção geraram uma revolta na população brasileira contra as instituições públicas, dando força à temática de combate à corrupção e desenvolvimento de arranjos institucionais para a prevenção de desvios. Nesse cenário o Estado do Paraná instituiu o Programa de Integridade e *Compliance* por meio da Lei Estadual n.º 19.857/2019. Esta dissertação é proposta para colaborar para o desenvolvimento das melhores práticas de gestão e governança pública ao avaliar o desenho institucional do referido Programa paranaense, de acordo com as principais metodologias internacionais, identificando as vulnerabilidades e propondo melhorias. Para isto será utilizado metodologicamente a estratégia de pesquisa aplicada, qualitativa, exploratória por pesquisa bibliográfica e descritiva por pesquisa documental, *ex-post-facto* e pesquisa participante natural. Espera-se, com isto, identificar as possíveis vulnerabilidades do desenho instituído e, assim, propor ajustes e melhorias.

Palavras-chave: *Compliance*; Governança; Gestão de riscos; Administração Pública.

## **ABSTRACT**

Corruption scandals generated a revolt in the Brazilian population against public institutions, giving strength to the theme of fighting corruption and developing institutional designs to prevent deviations. In this scenario, the State of Paraná instituted the Integrity and Compliance Program through State Law 19.857/2019. This dissertation is proposed to contribute to the development of best management and public governance practices by evaluating the institutional design mentioned, according to the main international methodologies, identifying vulnerabilities and proposing improvements. For this, the applied research strategy, qualitative, exploratory by bibliographic research and descriptive by documental research, ex-post-facto and natural participant research will be used methodologically. It is expected, with this, to identify the possible vulnerabilities of the instituted design and, thus, to propose adjustments and improvements.

Keywords: Compliance; Governance; Risk Assessment; Public Administration.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 - Fluxograma da avaliação</b> .....	40
<b>Figura 2 - Governança X Gestão</b> .....	46
<b>Figura 3 - Filtro caseiro de tratamento de risco</b> .....	64
<b>Figura 4 - Cubo do COSO I</b> .....	66
<b>Figura 5 - Cubos COSO I e COSO GRC</b> .....	67
<b>Figura 6 Fluxo COSO ERM</b> .....	68
<b>Figura 7 - Fluxo ISO 31000</b> .....	69
<b>Figura 8 - Modelo de gerenciamento de riscos Orange Book</b> .....	70
<b>Figura 9 - Modelo das Três Linhas IIA</b> .....	72
<b>Figura 10 - Mecanismos de reporte utilizados em denúncias</b> .....	78
<b>Figura 11 - Mapa de processo de gestão de riscos</b> .....	82
<b>Figura 12 - Pilares do Programa de <i>Compliance</i> do Paraná</b> .....	85
<b>Figura 13 - Probabilidade e Impacto</b> .....	89
<b>Figura 14 - Matriz de Riscos 4X4</b> .....	90
<b>Figura 15 - Etapas da pesquisa</b> .....	102
<b>Figura 16 - Modelo de raciocínio lógico metodológico</b> .....	121

## LISTA DE QUADROIS

Quadro 1 - Classificação metodológica da pesquisa .....	101
Quadro 2 - Principais categorias que comporão a análise .....	102
Quadro 3 - Tabela de pesquisa .....	104
Quadro 4 - Suporte da Alta Administração .....	107
Quadro 5 - Avaliação de riscos .....	108
Quadro 6 - Código de Ética e Conduta .....	110
Quadro 7 - Controles internos .....	111
Quadro 8 - Treinamento e comunicação .....	112
Quadro 9 - Canais de denúncia .....	114
Quadro 10 - Investigações internas .....	115
Quadro 11 - <i>Due diligence</i> .....	116
Quadro 12 - Auditoria e monitoramento .....	117
Quadro 13 - Transparência e controle social .....	118
Quadro 14 - Reteste .....	119

## LISTA DE SIGLAS

COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
COSO GRC	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Governance, Risks and Compliance</i>
COSO ERM	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Enterprise Risk Management</i>
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CGU	Controladoria-Geral da União
DOJ	<i>Department Of Justice</i>
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
INTOSAI	<i>The International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
PIP	Procedimento Investigativo Preliminar
PIC	Programa de Integridade e <i>Compliance</i> do Estado do Paraná
PPA	Plano Plurianual
SAC	Serviço de Atendimento ao Cliente
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SOX	Lei Sarbanes-Oxley
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1.1</b>	<b>Delimitação do problema</b> .....	20
1.1.1	Pressupostos.....	20
<b>1.2</b>	<b>Objetivos da pesquisa</b> .....	20
1.2.1	Objetivo geral .....	21
1.2.2	Objetivos específicos .....	21
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b> .....	21
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	24
<b>2.1</b>	<b>Sociedade, Estado e Governo</b> .....	24
2.1.1	Ética e moral .....	26
<b>2.2</b>	<b>Administração, Gestão e Governança Pública no Brasil</b> .....	28
2.2.1	Princípios norteadores da Administração Pública .....	28
2.2.1.1	<u>Legalidade</u> .....	29
2.2.1.2	<u>Impessoalidade e equidade</u> .....	31
2.2.1.3	<u>Moralidade</u> .....	32
2.2.1.4	<u>Publicidade, transparência e <i>accountability</i></u> .....	34
2.2.1.5	<u>Eficiência: um paralelo com a eficácia e efetividade</u> .....	38
2.2.2	Administração Patrimonialista .....	41
2.2.3	Reformas da <i>New Public Management</i> no Brasil .....	43
2.2.4	A Reforma Gerencial no Brasil .....	43
2.2.5	Do modelo da Administração Pública Gerencial ao Novo Serviço Público .....	45
<b>2.3</b>	<b>Gestão, Governabilidade e Governança</b> .....	46
2.3.1	Cultura organizacional.....	48
<b>2.4</b>	<b>Evolução normativa da governança e do combate à corrupção no Brasil</b> .....	50
2.4.1	Lei n.º 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa .....	50
2.4.2	Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação .....	51
2.4.3	Lei n.º 12.846/2013 – Anticorrupção Empresarial .....	52
2.4.4	Lei n.º 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses .....	52
2.4.5	Lei n.º 12.850/2013 – Lei das Organizações Criminosas .....	53
2.4.6	Lei n.º 13.303/2016 – Lei das Estatais .....	53

2.4.7	Lei n.º 13.460/2017 – Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público .....	54
2.4.8	Decreto Federal n.º 9.203/2017 – Política de Governança do Governo Federal .....	55
2.4.9	Lei Estadual n.º 19.857/2019 – Programa de Integridade e <i>Compliance</i> PR .....	56
<b>2.5</b>	<b><i>Compliance</i></b> .....	56
2.5.1	FCPA – <i>Foreign Corrupt Practices Act</i> , o caso Watergate e a origem do <i>Compliance</i> .....	56
2.5.2	Origem do <i>Compliance</i> .....	58
2.5.3	Pilares do <i>Compliance</i> .....	61
2.5.3.1	<u><i>Tone From the Top</i></u> : comprometimento e suporte da Alta Administração .....	61
2.5.3.2	<i>Risk Assessment</i> : metodologia de análise e gerenciamento de risco.....	62
2.5.3.2.1	COSO .....	65
2.5.3.2.2	ISO – <i>Internacional Organization for Standardization</i> .....	68
2.5.3.2.3	<i>Orange Book</i> .....	70
2.5.3.2.4	<i>3 Linhas IIA</i> .....	71
2.5.3.3	<u>Código de Ética e Conduta</u> .....	73
2.5.3.4	<u>Controles Internos</u> .....	74
2.5.3.5	<u>Comunicação e Treinamento</u> .....	76
2.5.3.6	<u>Canais de comunicação</u> .....	77
2.5.3.7	<u>Investigações internas</u> .....	79
2.5.3.8	<u><i>Due diligence</i></u> .....	80
2.5.3.9	<u>Monitoramento</u> .....	83
<b>2.6</b>	<b>Programa de Integridade e <i>Compliance</i> do Estado do Paraná ...</b>	84
2.6.1	Pilares do Programa do Estado do Paraná .....	85
2.6.1.1	<u>Suporte da Alta Administração</u> .....	86
2.6.1.2	<u>Avaliação de riscos</u> .....	86
2.6.1.3	<u>Código de Ética e Conduta</u> .....	91
2.6.1.4	<u>Controles internos</u> .....	91
2.6.1.5	<u>Transparência e controle social</u> .....	92
2.6.1.6	<u>Treinamento e comunicação</u> .....	92
2.6.1.7	<u>Canais de denúncia</u> .....	93

2.6.1.8	<u>Investigações internas</u> .....	93
2.6.1.9	<u>Due diligence</u> .....	94
2.6.1.10	<u>Auditoria e monitoramento</u> .....	94
2.6.1.11	Reteste .....	95
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>96</b>
<b>3.1</b>	<b>Classificação metodológica</b> .....	<b>99</b>
<b>3.2</b>	<b>Etapas da pesquisa</b> .....	<b>101</b>
3.2.1	Primeira etapa - Pesquisa bibliográfica e documental.....	102
3.2.2	Segunda etapa – Análise e tabulação de dados .....	104
3.2.3	Terceira etapa - Resultado e discussões .....	105
<b>4</b>	<b>ANÁLISE CRÍTICA E AVALIAÇÃO DA PESQUISA</b> .....	<b>106</b>
<b>4.1</b>	<b>Pilares</b> .....	<b>106</b>
4.1.1	Suporte da Alta Administração .....	106
4.1.2	Avaliação de riscos .....	107
4.1.3	Código de Ética e Conduta .....	110
4.1.4	Controles internos .....	110
4.1.5	Treinamento e comunicação .....	112
4.1.6	Canais de denúncia.....	113
4.1.7	Investigações internas.....	114
4.1.8	<i>Due dilligence</i> .....	115
4.1.9	Auditoria e monitoramento .....	116
4.1.10	Transparência e controle social.....	118
4.1.11	Reteste .....	119
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>121</b>
<b>5.1</b>	<b>Resumo dos atendimentos aos objetivos específicos</b> .....	<b>121</b>
<b>5.2</b>	<b>Sugestões de novos estudos</b> .....	<b>122</b>
<b>5.3</b>	<b>Conclusão</b> .....	<b>122</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem sofrido uma metamorfose nos últimos anos no tocante ao enfrentamento à corrupção (PAULA; PIRONTI, 2020). Desde a percepção da corrupção pela população que saiu às ruas por diversas vezes pelejando contra as mazelas cometidas por gestores públicos, às respostas das instituições públicas e privadas aos clamores da sociedade, com políticas de relacionamento e comunicação voltados para a disseminação da cultura da ética e integridade, até de fato a responsabilização em massa de diversos agentes envolvidos em casos de corrupção.

Contudo, o assunto de corrupção não é novo no Brasil. Desde 1500 quando da ocupação do território brasileiro, ainda colônia portuguesa, as terras já eram distribuídas por meio de concessões em benefício próprio dos amigos do Rei (VIEIRA, 2008). Entre 1500 e 1505 Portugal arrendou o Brasil para um grupo de comerciantes portugueses, entre eles Fernão de Noronha, prometendo a exclusividade na exploração em troca do envio de expedições exploratórias pelo litoral meridional. Ainda no século XVI, Pero Vaz de Caminha pediu a D. Manuel I, por meio da carta que escreveu sobre a terra de Santa Cruz, que seu genro fosse libertado da prisão da Ilha de São Tomé<sup>1</sup>.

Em 1808 Don João ganhou de "presente" uma mansão de um traficante de escravos, sob intenção de conseguir vantagens na colônia portuguesa. Nos 14 anos do Império no Brasil foram distribuídos mais títulos de nobreza do que em 700 da monarquia, talvez por essa entre outras que no século XIX esta era a frase popular "*quem furta um pouco é ladrão. Quem furta muito é barão. Quem mais furta e mais esconde, passa de barão a visconde*". Assim, a corrupção, consubstanciada por meio de nepotismo, suborno, sonegação, tráfico de influência e abuso de autoridade, vem acontecendo desde o início da história brasileira (VIEIRA, 2008; ROMEIRO, 2017; MERGULHÃO, 2021).

Apesar do desligamento do Brasil enquanto colônia portuguesa e da Proclamação da República, escândalos de corrupção continuaram acontecendo

---

<sup>1</sup> "E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro — o que d'ela receberei em muita mercê" (NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (NEAD). **A carta de Pero Vaz de Caminha**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ua000283.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022).

repetidamente. Todavia, até meados de 1930, a corrupção era evidenciada como um vício inerente ao sistema e da nova República, tendo talvez como seu ápice o voto de cabresto. No final da era Vargas, em 1945, a corrupção individual começou aparecer como problema nacional, devido a uma série de denúncias contra o então presidente, sendo acusado de ter criado um mar de lama no Catete (NETO, 2014).

Outro interessante caso de corrupção foi o relacionado a Adhemar de Barros, Governador de São Paulo entre os anos de 1940 e 1960, que tinha como bordão o famoso "rouba, mas faz", pois apesar das incontáveis denúncias de corrupção, foi responsável por grandes obras no estado paulista (ROMEIRO, 2017).

Algo que também não é novidade é a indignação do povo brasileiro com a corrupção e também não é novo o marketing político que se aproveita disso para eleger novos candidatos. Desde a candidatura do presidente mais votado da história do Brasil, Jânio Quadros, sob o slogan "vamos varrer a corrupção" e tendo como marca a "vassoura", candidatos vêm prometendo aos eleitores o fim dessa grande mazela nacional (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011; ROMEIRO, 2017).

Acabar com a corrupção foi uma das principais agendas dos militares para justificar o, assim entendido por muitos, golpe de 1964. Contudo, o novo regime consolidou o pagamento de propinas por empreiteiras na realização de obras públicas (ROMEIRO, 2017; MANSO, 2020).

No ano de 2019 foi publicado estudo do instituto Transparência Internacional, em que foram entrevistadas mais de 17.000 pessoas em 18 países. Um dos resultados desta pesquisa foi que 90% dos brasileiros veem a corrupção como um "grande problema" e outro foi que 1 em 4 pessoas ao redor do mundo afirmou ter pago propina por algum serviço público nos últimos 12 meses (PRING; VRUSHI, 2019, p. 18).

Este dado só reforça o argumento da problemática da corrupção no Brasil, pois a percepção da população em relação à corrupção é algo latente. Quase que a totalidade dos brasileiros entende que este é um dos maiores problemas do Brasil. Contudo a mesma pesquisa aponta que 25% da amostragem mundial afirmaram ter cometido corrupção ao pagar propina por algum serviço público, apenas no último ano. Este dado é completamente antagônico ao primeiro, uma vez que aparenta a convivência do sujeito com a corrupção.

Apesar de a corrupção ser um problema enfrentado por toda a humanidade desde os primórdios, ainda é um tema atual e relevante que merece ser estudado para desenvolvimento de metodologias e/ou instrumentos para minimizar seus impactos de



forma a contribuir para a consolidação de uma cultura de ética e de probidade no serviço público.

Estes dados do portal da transparência da Controladoria-Geral da União só corroboram o mal que os atos de corrupção acarretam. Utopicamente, se não houvesse desvios de verba pública no país, realmente poder-se-ia dobrar os investimentos em educação, aumentar em 30% os investimentos em saúde ou em mais de 10 vezes em segurança pública.

Para além da corrupção propriamente dita, ainda se tem o problema dos recursos mal gastos em razão da ineficiência do Estado. Seja por conta do excesso de burocracia para contratar, pela carência de qualificação profissional no momento de realizar os termos de referência ou no momento de tomar o serviço ou receber o produto, ou, ainda, por falha do planejamento da política pública.

Por isso é importante compreender o pavimento que firma a administração pública. O cerne do conceito de governança pública está baseada nos princípios da transparência, de "prestação de contas" (*accountability*), da ética, da integridade, da legalidade e da possibilidade de participação social nas decisões de políticas públicas (PISA, 2014).

O princípio da transparência é fundamental para a forma democrática de governo (DALLARI, 2016, p. 75). Diferente do princípio da publicidade, que se preocupa com a divulgação e publicização dos atos de governo, a transparência se funda nos preceitos de informação, ciência e compreensão da informação que seja inclusive de fácil acesso. Em outras palavras, o princípio da transparência vai muito além da publicidade, alcançando o cidadão independente das suas condições sociais, financeiras ou de formação técnica.

O princípio da *accountability*, tal como o da transparência, é mais profundo do que o da prestação de contas, pois este se esgota com a ação do agente ao perfazer os atos de prestação de contas. Todavia a *accountability* exige um papel ativo do cidadão em "avaliar e referendar" as contas apresentadas. Um exemplo de mecanismo de *accountability* na democracia brasileira é o instituto da reeleição, donde os atos de gestão do então gestor público são "julgadas" por meio do voto, caso aprovadas, é reeleito para mais um mandato, se "reprovadas" deixa o posto para o candidato eleito.

Os princípios da ética e integridade também vão muito além do princípio da legalidade, pois este último está ligado somente ao cumprimento da Lei, de forma objetiva, enquanto que, ser ético e íntegro exige uma postura muito mais dura que a Lei, pois está relacionado em fazer o certo, porque é certo e não porque a Lei determina. Este deve estar respaldado em todos os princípios e valores para o bom convívio em sociedade e que as ações sejam realizadas em prol da sociedade.

Por fim, a Governança Pública (BHATTA, 2003; FRANCO, 2020) deve, sempre que possível, buscar o envolvimento direto da sociedade nas tomadas de decisão. Apesar do modelo democrático brasileiro ser indireto, via decisão por meio de voto dos representantes eleitos por voto direto, é de fundamental importância a ampliação da participação popular nas tomadas de decisões, principalmente quando dizem respeito a questões basilares do Estado. Apesar da Carta Magna brasileira conter ferramentas como o referendo e plebiscito, os conselhos, as audiências públicas e pesquisas de opinião são ferramentas importantes para que o Gestor se municie para a tomada de decisão.

Tomando como base estes princípios, a gestão pública tende a enveredar por um caminho de boas práticas e, conseqüentemente, para aumentar o grau de responsividade, ou seja, a atuação responsiva e responsável dos eleitos com os eleitores (PERUZZOTTI, 2006).

Por outro lado, é fundamental que o gestor público busque a eficiência, eficácia e efetividade para a administração pública. A efetividade das ações do Estado está intimamente ligada à gestão pública e relacionada ao grau que os gestores públicos "cumprem" as boas práticas relacionadas à gestão pública concomitantemente à prestação adequada do serviço público. A administração pública deve buscar a eficiência na gestão da coisa pública para otimizar a utilização dos recursos disponíveis e providenciar o bom uso do dinheiro público, mas também deve focar na eficácia da sua gestão para que os esforços sejam sempre no atendimento da finalidade primeira do Estado, que é assegurar os direitos dos cidadãos. Portanto, conforme Matias-Pereira (2016, p. 293),

[...] a Administração Pública deve buscar a união entre a eficiência e eficácia, consubstanciada na efetividade, ou seja, a efetividade ocorre quando os bens e serviços resultantes de determinada ação alcançam os resultados mais benéficos para a sociedade.

Assim, a organização da eficiência, eficácia e da efetividade na utilização dos recursos públicos resulta em uma *performance* capaz de viabilizar a boa governança. A estratégia na implementação dos programas e projetos governamentais torna-se parte da boa governança e da otimização dos recursos.

Outro ponto fundamental para a boa governança e gestão administrativa são os mecanismos de controle. O artigo 74 da Constituição Federal de 1988 preceitua que os 3 poderes devem possuir mecanismos de controle interno para avaliar o cumprimento das metas, a execução dos programas, avaliar a eficiência e eficácia da gestão administrativa, etc., nesse sentido:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:  
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;  
II - 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;  
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;  
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Os controles internos de cada poder são exigências constitucionais que agregam na efetividade da governança pública, pois, quando bem utilizados, seus achados agregam em informações preciosas quanto aos riscos que a instituição está sujeita. Os relatórios avaliativos e de monitoramento contribuem para a tomada de decisão do gestor público, inclusive para a atuação preventiva ou de forma corretiva.

Outra função constitucional do controle interno é apoiar os órgãos de controle externo no exercício de suas missões institucionais. Portanto, tem-se o controle interno como sistema governamental, mas responsável constitucionalmente pela própria avaliação interna do Governo. É um dualismo benéfico a subordinação do sistema de controle interno ao Governo, mas com competência avaliativa constitucionalmente atribuída, torna-se quase que um "meio do caminho" entre Governo e controle externo.

Essa dupla responsabilidade e forma de atuação produzem um potencial elevadíssimo de contribuição para a gestão pública, pois ao mesmo tempo em que deve estar alinhado com a gestão pública, deve ter um olhar "de fora", quase como um auditor externo. Ao mesmo tempo em que o sistema deve entender dos planos, metas e programas de governo, deve ter um "olhar de fora", avaliando a efetividade e legalidade das ações. Este comprometimento constitucionalmente previsto já esta

ferramenta de controle a um patamar que nenhuma auditoria privada, externa ou, até mesmo, interna privada pode alcançar.

Assim, o Estado do Paraná decidiu que a forma adequada para combater internamente e de forma preventiva a corrupção seria a partir de uma ferramenta inovadora de governança para o setor público, evoluindo o sistema de controle interno do Estado, assim instituiu, por meio da Lei Estadual n.º 19.857/2019 o Programa de Integridade e *Compliance*. Conforme demonstrado ao longo do trabalho, o caráter inovador do Programa se dá pela forma centralizada que a Controladoria-Geral do Estado do Paraná (CGE), capitaneou o processo de implementação e execução do Programa, inclusive sendo procurada por diversos estados brasileiros para conhecerem a metodologia e receberem treinamentos sobre a ferramenta. No entanto, cabe ressaltar a existência no âmbito nacional de política estruturante envolvendo a temática de *compliance*, conforme preconiza o Decreto n.º 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (especificamente quanto ao art. 19). A título de exemplo, a CGU estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotassem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade, por meio da Portaria n.º 1.089, de 25 de abril de 2018; e a UTFPR instituiu o Plano de Integridade em novembro de 2018, utilizando o Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública da CGU como referência (UTFPR, 2019).

A ferramenta paranaense de governança se demonstrou aprimorada, sendo que fora caracterizada para o poder público estadual visando promover as boas práticas na administração pública estadual, reforçando os princípios de transparência, legalidade, ética, probidade, moralidade, eficiência, eficácia e efetividade, para colaborar com a gestão pública.

Esta dissertação é proposta para colaborar para o desenvolvimento das melhores práticas de gestão e governança pública ao avaliar o desenho institucional do referido Programa paranaense, de acordo com as principais metodologias internacionais, identificando as vulnerabilidades e propondo melhorias. Para isto foi utilizada metodologicamente a estratégia de pesquisa aplicada, qualitativa, exploratória por pesquisa bibliográfica e descritiva por pesquisa documental, *ex-post-facto* e pesquisa participante natural. Espera-se, com isto, identificar as possíveis vulnerabilidades do desenho instituído e, assim, propor ajustes e melhorias.

## 1.1 Delimitação do problema

Como dito na seção anterior, as consequências dos atos de corrupção repercutem por toda a extensão da Administração Pública até alcançar a sociedade. Porém, não é somente os desvios de conduta que impactam negativamente, os atos de gestão ineficientes, ineficazes e inefetivos também são extremamente danosos para o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e para a execução dos programas de Governo.

Com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão pública é que se fazem importantes as ferramentas de controle da gestão pública. Para além do sistema de controle interno instituído pela Constituição Federal de 1988 e dos órgãos de controle externo já previstos na Carta Magna, o Estado do Paraná inovou em 2019 criando o Programa de Estado de Integridade e *Compliance*, todavia, justamente por ser um instituto novo na administração pública paranaense e brasileira, observou-se a necessidade de avaliar de forma pormenorizada: **Se o desenho institucional do referido Programa paranaense está de acordo com as principais metodologias internacionais, e se há vulnerabilidades?**

### 1.1.1 Pressupostos

A partir do estabelecimento da delimitação do problema, pressupõe-se que:

- 1) o Programa de *Compliance* contribui para o planejamento e governança do Estado do Paraná.
- 2) indiretamente o produto do Programa de Integridade e *Compliance* colabora com o desenvolvimento do Estado do Paraná.

## 1.2 Objetivos da pesquisa

No intuito de responder à questão norteadora, tem-se os objetivos do estudo, de maneira a detalhar os desdobramentos necessários ao completo conhecimento dos fatos que ensejam a investigação proposta.

### 1.2.1 Objetivo geral

A partir dos conceitos de governança, gestão e administração pública, avaliar o desenho institucional do programa de *compliance* instituído pelo Estado do Paraná, de acordo com as principais metodologias internacionais (Orange Book, 3 linhas do IIA, ISO e COSO), identificando as vulnerabilidades e propondo melhorias.

### 1.2.2 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral, são estabelecidos para o estudo os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar boas práticas de governança a partir de revisão de literatura.
- b) Investigar a aderência do Programa de Integridade e *Compliance* com as boas práticas da governança.
- c) Estudar as divergências e peculiaridades do modelo proposto pelo Estado do Paraná frente às principais metodologias internacionais.
- d) Identificar possíveis vulnerabilidades e propor melhorias.

## 1.3 Justificativa

Para a efetividade na implementação das políticas públicas, toda ação governamental deve se suceder de meios avaliativos e, se for o caso, corretivos. Uma maneira de concretização desse ideal pressupõe a existência de condutas éticas e mecanismos de transparência, prestação de contas (*accountability*) e controle da ação governamental.

Estes mecanismos devem permitir uma avaliação imediata de como os recursos públicos estão gerando desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida da sociedade, devem ser respaldados pela isenção avaliativa e pelo comprometimento da alta administração (GIOVANINI, 2014).

Para isto, este mecanismo deve estar fundado nos princípios da governança pública, que, segundo Matias-Pereira (2016), são: transparência (*disclosure*); equidade (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento das leis (*compliance*) e

ética. Acrescidos aos princípios definidos por Matias-Pereira, e determinantes nesta pesquisa, têm-se os princípios da integridade e efetividade.

A prática de tais princípios contribui diretamente para o desenvolvimento da administração pública e, por consequência, no crescimento e desenvolvimento econômico e social, ao mesmo tempo em que conquista maior confiabilidade às instituições públicas, induzindo a melhorias no desempenho de suas políticas (PISA, 2014, p. 23). É a partir desse ponto de vista que a busca pela efetividade na gestão pública apresenta-se como uma questão fundamental a ser debatida e evidencia no presente estudo.

Neste sentido, o presente estudo é justificado pela importância em avaliar a efetividade do Programa de Integridade e *Compliance* da Controladoria-Geral do Estado do Paraná, enquanto ferramenta de governança pública, inclusive para suprir a lacuna evidenciada – a falta de estudos sobre este instrumento em nível público, uma vez que se trata de uma ferramenta importada do setor privado e moldada para o setor público.

Por fim, sob o aspecto teórico se justifica o estudo pela escassez de literatura relacionada ao problema de pesquisa, pois, com o intuito de verificar a incidência de estudos dentro da temática, inicialmente foi realizado um levantamento bibliométrico preliminar em renomadas bases de dados científicas, como, *Scopus*, Google Acadêmico e Portal de Periódicos Capes, em que se percebeu a pequena quantidade de estudos relacionados à temática, com um maior número de estudos sobre a ferramenta de *compliance* na esfera privada, restando uma lacuna referencial, cujo estudo poderá contribuir para diminuí-la.

Tal afirmativa comprovou-se pelo levantamento preliminar realizado concluindo que estudos referentes ao *Compliance* como ferramenta de governança para a administração pública somente começaram a ser estudados anos após a edição da Lei n.º 13.303/2016. As palavras-chave então utilizadas para pesquisa foram "*compliance*", "*public governance*", "*public administration*" e "*effectiveness*", de forma combinada e individual, desde o ano de 2016.

Após, inclinou-se a pesquisa para outras fontes de pesquisa, como legislação, livros, artigos de periódicos, documentos da rede mundial de computadores e trabalhos acadêmicos de dissertação e teses.

Assim justificado, espera-se, com este estudo, verificar a efetividade do instrumento para que possibilite sua réplica a outros entes federativos, a fim de disseminar as práticas da boa governança para permitir aos governos municipais, estaduais e federal disporem de mecanismo de avaliação e aprimoramento da efetividade das políticas públicas.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Sociedade, Estado e Governo

No entendimento de Dalmo de Abreu Dallari (2016), a sociedade é o produto da soma do impulso natural de associação do homem à cooperação de vontades para o atendimento de um fim. Essa é a ideia de sociedade natural. O surgimento da sociedade, para os filósofos contratualistas, seria resultado de um acordo de vontades celebrado entre os homens, tendo assim uma origem artificial. Dentre estas duas visões diferentes, predominaria uma visão mista, de que a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humanas. A sociedade nasce então, desse impulso associativo natural do homem, que precisa cooperar com outros para atingir fins que não seriam alcançáveis de outra forma, inclusive fins de segurança e ordem.

A sociedade é dotada de elementos característicos que a definem, necessários para que um agrupamento humano seja assim denominado. São eles: finalidade ou valor social; manifestações de conjunto ordenadas; e poder social. Sua finalidade é atingir o bem comum: um conjunto de condições que possibilitem o desenvolvimento integral da personalidade humana (PAPA JOÃO XXIII, 1963) e permitir a consecução individual dos seus objetivos particulares. As manifestações de conjunto ordenadas podem se manifestar nas ordens da moral e do Direito, pois é necessário que haja uma ordem capaz de submeter a subjetividade das condutas às regras necessárias para a vida social harmoniosa. O último elemento, o poder social, que, na evolução das relações sócias, hoje se refere ao poder legítimo consentido pelo povo, que o detém; e o poder jurídico, que é o que age de acordo com o Direito (WEBER *et al.*, 2012, 2000). Portanto, conclui-se que os agrupamentos humanos são sociedades quando têm esses três itens: uma finalidade própria, cuja consecução é promovida através de manifestações de conjunto ordenadas e através da submissão a um poder.

Compreendendo que a sociedade seja um agrupamento de homens que forma a coletividade (LOCKE; DANTAS; MIRANDA, 2014), faz-se necessário o estabelecimento de normas de conduta para limitação do agir individual. Para Locke, a fundação da sociedade civil se dá através de um contrato abstrato de associação, que é seguido de um contrato de submissão, sendo instituído o poder político que irá ditar as regras de convivência dos membros da sociedade (STRECK, 2014).

Já, o Estado é, para Carl Schmitt (2015), a sociedade política, e exerce a prática da soberania. Autores anteriores a ele, como Nicolau Maquiavel (2017), já afirmavam ser o Estado uma situação permanente de convivência e ligada à sociedade política. Dallari entende segundo Carl Schmitt, que o Estado é a ordem jurídica soberana tendo como finalidade o bem comum de um povo residente em determinado território (DALLARI, 2016). Hans Kelsen adota uma ideia de raízes jurídicas do Estado, interpretando-o como ordem coativa normativa da conduta humana. Essa visão de Estado permite identificar sua essência de soberania e poder afirmado em uma ordem legítima, ou seja, consentida – as leis. Admitindo sua imanência do povo, e o povo como detentor do poder, o Estado se dá a partir da organização deste povo em uma sociedade de caráter político, que detém o monopólio da coação legítima (KELSEN; MACHADO, 2011).

Pelo fato da sociedade ser política, o Estado deve compartilhar da mesma finalidade geral, pois, como descrito anteriormente, deve servir como um meio para que os indivíduos nele inseridos consigam alcançar seus objetivos particulares de forma coletiva, e isso significaria o Bem Comum (DALLARI, 2016).

Alguns elementos são considerados essenciais para que se entenda uma sociedade como de fato um Estado. Estas são a soberania, o território, povo (STRECK, 2014). A respeito do território, Bonavides (2001) apresentou diversas teorias, analisando o conceito a partir das perspectivas de território enquanto patrimônio, objeto, espaço e competência. Importa ressaltar esta última, em que ele se utiliza da teoria kelseniana de que o território é o âmbito de validade jurídica do Estado. Assim, é reforçado o aspecto de monopólio jurídico e de ordem do Estado. Já para Dallari (2016), o território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado.

Por outro lado, Governo pode ser entendido pelo regime político de um Estado (BONAVIDES, 2001). É, de modo geral, a forma pela qual ele se organiza, se relaciona internamente e administra a vida política. Locke advoga haver uma necessidade humana por governo, pois que buscamos nele refúgio do estado de natureza, onde não há lei estabelecida, nem garantias de preservação de propriedade, remediação diante da injustiça ou resolução de litígios entre indivíduos. Portanto, o governo carrega a finalidade de garantir estas carências (LOCKE; DANTAS; MIRANDA, 2014).

Governo está relacionado à ideia de governança; à necessidade de direção, administração e tomada de decisões feita por um corpo político representante no Estado. Para Landa Cope, a essência do governo está na autoridade para realizar

algo com diretrizes, estabelecendo quem teria o poder de executá-las (COPE, 2017). Todavia, tais relações são mais complexas que as relações jurídicas, por conta que não estão resumidas a legalidade, tal a importância da ética e moral.

### 2.1.1 Ética e moral

É perceptível que a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos. Assim, muito se discute na filosofia os conceitos de ética e moral, e a inter-relação dos dois conceitos. Há grande dificuldade em se chegar a um consenso, ou padronizar uma enunciação que os descreva de modo universalmente aceito (BONA, 2012); e há também uma gama variada de visões e leituras destes conceitos, o que gera a necessidade de utilizarmos, para efeitos de fundamentação e precisão conceitual dos tópicos abordados nesta obra, uma visão de ética e moral que melhor se adéque ao contexto do Estado brasileiro atual.

Quanto às semelhanças entre os dois, tanto a ética quanto a moral dizem respeito à conduta do indivíduo em uma sociedade (CORTELLA, 2019). Ambos pressupõem o convívio humano com seus semelhantes, e que nesse convívio, é necessário que regras sejam estabelecidas. Portanto, se deduz que ética e moral só fazem sentido quando existe a figura do outro; se o homem fosse só, não haveria qualquer ação que pudesse ser imoral ou antiética de alguma forma. Portanto, estes conceitos pressupõem a inserção do indivíduo em um círculo social dotado de regras e normas de conduta, sendo estes seus objetos.

Portanto, o conceito de moral abrange um conjunto de regras definidas por uma sociedade, cuja validade depende do momento histórico e do espaço. Isso quer dizer que diferentes sociedades, em locais e tempos diferentes, poderão ter uma moral diversa (BOFF, 2004). Uma visão atual da moral tenta remover sua universalidade e vinculação às normas, conferindo-a uma nova característica: a discricionariedade. Esse princípio opera semelhantemente à máxima kantiana a respeito da autonomia da vontade: "não escolher senão de modo a que as máximas da escolha estejam incluídas simultaneamente, no querer mesmo, como lei universal" (KANT; GREGOR; REATH, 2007). Dessa forma, cada indivíduo teria a autonomia de definir suas próprias regras morais; sua validade é atestada no âmbito individual, e sua aplicação ou

descumprimento também. A moral então passou a ser vista como algo particular, não havendo uma moral que devesse ser universalmente observada.

A despeito deste processo de relativização da moral, o entendimento mais difundido é de que a ética seja uma teoria da moral, portanto, uma forma de interpretação da moral, seja ela qual for, produzida pela sociedade com base em suas tradições e costumes (VÁZQUES, 2008, p. 17). Isso porque é natural de uma sociedade que sejam estabelecidas normas de conduta para regular as relações, não sendo válido que se utilize do argumento da autonomia da vontade para justificar uma conduta indesejada pela coletividade. Sendo assim, a ética se coloca como uma forma de leitura da moral de uma sociedade para o estabelecimento de regras de condutas intersubjetivas desejáveis e aceitas (BOFF, 2004). Com isso, a ética prescreve condutas gerais, sem levar em consideração o critério subjetivo que a moralidade atual permite.

Na leitura de Bona (2012), a ética é tida como "a ciência da conduta em relação ao outro". Portanto, é uma ação individual, que tem reflexos coletivos; impacta o outro. O teor das ações é avaliado de acordo com os parâmetros éticos definidos pelo entendimento geral que a sociedade tem a respeito do que é bom e do que é ruim em uma relação intersubjetiva. Por isso se justifica sua generalidade.

Para Antonik (2016), a ética teve suas origens na instituição familiar, na cultura, na religião, e nos costumes sociais. No entanto, o conceito prático de ética adotado pela sociedade moderna está mais relacionado às "boas práticas" definidas pela tradição vigente nessa sociedade, e pelo entendimento do que é aceitável pela perspectiva do outro. Esse pensamento da ética moderna foi influenciado fortemente pela visão weberiana de ética exposta em sua obra *Política* como vocação do início do século XX (WEBER, 2020), em que o sociólogo propõe a existência de dois tipos de ética: a ética da convicção e a da responsabilidade. A primeira é representada pelas ações pautadas em convicções individuais, conceito mais semelhante ao que hoje se entende por moral; a segunda estaria relacionada às ações que levam em conta seus efeitos externos e o impacto gerado de acordo com o que está sob a responsabilidade do agente. Esta é a visão que mais interessa às aplicações práticas da ética que permeiam o Estado em termos políticos e de administração pública, na medida em que considera o impacto da conduta de um agente em relação ao outro.

Assim, a ética tem abrangência universal e diz respeito às condutas consideradas corretas na vida em sociedade, de modo que a observância destas

condutas ideais é esperada de todos, independentemente de sua moral (BOFF, 2004). A ética não leva em consideração o valor subjetivo atribuído a ela, pois não é de julgamento individual como a moral. Portanto, optar por uma conduta ética ou antiética é escolher entre fazer o que é bom para o outro e para a coletividade, ou satisfazer a própria vontade em prejuízo destes.

Como já exposto antes, a moral, a despeito de sua crescente relativização, continua relacionada ao cumprimento das normas e obrigações prescritas por uma sociedade em um local/tempo específico, sendo estas normas provenientes de diversas fontes, que podem ser resumidas na palavra costume. De acordo com esse entendimento, a Constituição Federal brasileira carrega sua própria moral em sua essência e nas disposições de suas normas, devendo estas serem seguidas por todos debaixo da sua alçada. Assim, para a compreensão do tema especificamente relacionado a abrangência dos conceitos para o sistema normativo brasileiro, cabe o aprofundamento dos conceitos de Administração, Gestão e Governança Pública no Brasil.

## **2.2 Administração, Gestão e Governança Pública no Brasil**

### **2.2.1 Princípios norteadores da Administração Pública**

Os princípios basilares da Administração Pública no Brasil estão contidos no capítulo VII da Carta Magna, mais especificamente no caput do artigo 37, donde aduz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (Grifo nosso)

Tal a importância de tais princípios para a Administração pública que serão tratados pontualmente e em subtópicos específicos.

### 2.2.1.1 Legalidade

O princípio da legalidade é a pedra angular do ordenamento jurídico brasileiro, pois sustenta toda organização dos diversos tipos de relações em território nacional (DI PIETRO, 2021). Tal premissa indica que todo ato da administração pública deve ser precedido por Lei anterior que o dê legitimidade.

No bojo do inciso segundo do artigo 5.º da Constituição Federal do Brasil donde estão estabelecidos os direitos e garantias fundamentais, fica pactuado que não será atribuído nenhum dever, responsabilidade ou proibição senão em virtude de Lei.

A boa e regular manutenção deste princípio garante o caráter democrático da República Federativa brasileira, pois privilegia o crivo popular nas tomadas de decisões coletivas quando da chancela pelos representantes eleitos, pois como dito por José Afonso da Silva, um dos principais doutrinadores na área do Direito, "o conceito de democracia fundamenta-se na existência de um vínculo entre povo e poder" (SILVA, 2016, p. 133).

O processo legislativo invariavelmente é submetido a apreciação das casas populares, quando de competência Federal, pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, quando Estadual ou Distrital, pelas Assembleias Legislativas ou, quando Municipal, pelas Câmaras Municipais (CF/1988).

Tais casas populares são formadas por representantes eleitos democraticamente por meio do sufrágio universal, sendo, portanto, a "voz" do povo nas tomadas de decisão (MENDES; BRANCO, 2020). Portanto, a garantia constitucional que ninguém será obrigado ou proibido de fazer algo sem Lei que estabeleça torna-se vital para a perpetuação de um regime democrático de governo (SILVA, 2016).

Por outro lado, o princípio da Legalidade também é importante para a continuidade das políticas públicas e o conseqüente desenvolvimento sustentável da nação, tal como ensina Gilmar Mendes, o "princípio da legalidade impõe que à lei seja concedida a faculdade de permitir uma maior amplitude ao administrador público, quando da construção de atos administrativos" (MENDES; BRANCO, 2020, p. 1163).

Os governantes das diversas esferas do poder executivo são eleitos pelo voto popular e tem mandato fixo de 4 anos, podendo ser reconduzido ao cargo por mais um mandato de igual período, também por crivo eleitoral. Os mandatos políticos, também entendidos como governo, por serem formados por um conjunto de pessoas que,

temporariamente, exercem um papel de autoridade dentro de um Estado (DALLARI, 2016), tem caráter temporário. Isto acarreta no desenvolvimento de políticas públicas a curto e médio prazo, porém prejudicam a evolução de políticas públicas à longo prazo.

Quando reconduzido, um governante fica no máximo por 8 anos da Administração Pública e quando há a substituição da gestão, normalmente ocorre a renovação das ações de governo por outras iniciativas. Por mais que seja extremamente saudável a alternância de poder, diversas iniciativas do Governo anterior se perdem ou são descontinuadas. Neste sentido aquelas ações que demandam um esforço contínuo e por longo período, as chamadas políticas à longo prazo, tendem a perder força ou até mesmo a morrer.

Nesse sentido, o princípio da legalidade colabora para que ações ou políticas públicas, importantes para o desenvolvimento à longo prazo da nação, deixem de ser políticas públicas de governo, para se tornarem políticas públicas de Estado. Um importante exemplo de políticas públicas que se tornaram de Estado no Brasil são as atreladas à Saúde e à Educação (OLIVEIRA, 2011).

Quando da promulgação da constituição cidadã, foi previsto em seu artigo 212 que "a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". Ou seja, ao tornar obrigatória a porcentagem mínima de gastos em Educação, a constituição "amarrou" o gestor público a empreender um valor mínimo para tal política pública, tornando esta estratégia uma política de Estado, pois independentemente do Governo que alçar o poder, este será compelido legalmente a investir o mínimo na Educação sob pena de se acometer em improbidade administrativa.

Outro interessante exemplo de uma política de governo que foi alçada a política de Estado, consta da Constituição Estadual do Estado do Paraná em seu artigo 252, onde garante à casa do Expedicionário, atual museu do Expedicionário, o custeio de suas despesas. Vale ressaltar que tal custeio normalmente seria bancado pelo Exército Brasileiro, por se tratar de questão relevante à pátria e à história do Exército, todavia o constituinte paranaense reconheceu a importância de guardar a memória da força expedicionária e atrelou o seu custeio ao Estado do Paraná.

Portanto, o princípio da Legalidade se demonstra a base da democracia brasileira ao privilegiar o crivo popular nas importantes decisões de Estado e ao garantir

a continuidade e perpetuação das políticas públicas estratégicas ao desenvolvimento sustentável, ou seja, as políticas públicas devem atender às necessidades do presente sem afetar o direito das gerações vindouras de terem suas necessidades atendidas (CMMAD, 1991).

#### 2.2.1.2 Impessoalidade e equidade

Disposto primeiramente no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da impessoalidade está diretamente ligado tanto à administração pública, quanto ao gestor público. Em relação à primeira, está aderente à finalidade pública, uma vez que esta deve balizar toda ação pública, ou seja, a administração pública deve atuar de forma impessoal e isenta, sem qualquer tipo de inclinação, seja para beneficiar ou prejudicar algum indivíduo (DI PIETRO, 2021).

Já, atinente ao gestor público, o princípio da impessoalidade dispõe que os atos praticados por este no exercício da função de agente público não devem ser imputáveis à pessoa física do servidor, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública, uma vez que se trata de ato formal e institucional (SILVA, 2016).

Portanto, principalmente em relação à administração pública, o princípio da impessoalidade é de fundamental importância para a manutenção do interesse público e garantia do tratamento isonômico em suas relações. No que diz respeito à condução das políticas públicas, é necessário que haja a condução impessoal e sem inclinações por parte dos gestores para que haja o atendimento isonômico da população e para que a política se perpetue no tempo, independente da troca de gestores.

Na mesma toada o princípio da equidade visa garantir o tratamento justo e isonômico de todos os *stakeholders* (MATIAS-PEREIRA, 2008), contudo não se prende no tratamento igual a todos, pois compreende que nem todos estão em condições de igualdade, como muito bem ensina Ruy Barbosa em seu discurso aos formandos da turma de 1920 da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco:

**A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam.** Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem.



Esta blasfêmia contra a razão e a fé, contra a civilização e a humanidade, é a filosofia da miséria, proclamada em nome dos direitos do trabalho; e, executada, não faria senão inaugurar, em vez da supremacia do trabalho, a organização da miséria.

Mas, se a sociedade não pode igualar os que a natureza criou desiguais, cada um, nos limites da sua energia moral, pode reagir sobre as desigualdades nativas, pela educação, atividade e perseverança. Tal a missão do trabalho. (BARBOSA, 2019, p. 36–37) (Grifo nosso)

Com bases nestes ensinamentos que a Constituição Federal traz em seu bojo o tratamento diferenciado aos microempreendedores. Justamente por não estarem em pé de igualdade com grandes empresas é que a Carta Magna garante que aqueles tenham benefícios específicos. O princípio da equidade visa equalizar as diferenças sociais e econômicas por meio do tratamento diferenciado aos desiguais, trazendo uma maior autonomia ao gestor público nas tomadas de decisão.

Juntos os princípios da impessoalidade e equidade garantem que não haja algum tipo de favorecimento ou prejuízo por contas das relações com o administrador público com o sujeito específico, mas não ignoram as diferenças sociais e econômicas dos diversos sujeitos, trazendo um nível maior de justiça e tratamento igualitário.

### 2.2.1.3 Moralidade

A moralidade é prevista como princípio constitucional no art. 37 da CF/1988. Silva (2016) ensina que a ideia de moralidade pretendida nesta disposição constitucional é a de moralidade jurídica, também referenciada como moralidade pública ou moralidade administrativa, de modo que é afastada a ideia de moralidade comum presente nos costumes sociais e/ou no foro interno do indivíduo, conforme discutido no subcapítulo 2.2.1.

Dessa forma, Di Pietro (2021) aponta que Maurice Hauriou teria sido o primeiro autor a fazer menção ao princípio, em sua obra *Précis de Droit Administratif* (HAURIOU, 1927). Para ele, o princípio da moralidade refere-se ao cumprimento das regras estabelecidas para a Administração Pública, e a imoralidade é o descumprimento ou o desvio da conduta pretendida pelas normas que a regem. Isso significa que a Administração Pública terá como um de seus princípios fundamentais a atuação em conformidade com quaisquer regras que a disciplinem, ou que ela mesma prescreva. É por isso que as práticas de *compliance* e o princípio da moralidade têm relação teórica, sendo que o primeiro promove a conformidade com normas e princípios, e a segunda dispõe que a Administração deve agir em observância às suas regras e

princípios. Verifica-se então que o *compliance* pode ser utilizado como um instrumento de governança para garantir a conformidade dos órgãos públicos com as regras internas da Administração Pública que constituem o princípio da moralidade.

Uma ferramenta-chave do *compliance* para atuação neste sentido é o código de ética. Ele permite que sejam abordados conceitos que compõem a moralidade administrativa, como ética, conduta, moral, bons costumes, regras de boa administração, princípios de justiça, equidade e honestidade, tornando-os conhecidos e ressaltando o desejo institucional de observância a eles. O código de ética e conduta pode tornar claro e simples o que se quer dizer com moralidade institucional e administrativa (LAURETTI; SOLÉ, 2019). Com sua assinatura por parte do funcionário/servidor, este firma um compromisso de submissão ao seu conteúdo, e deixa expresso que está de acordo com tais disposições, aceitando quaisquer reprimendas administrativas que a organização possa instituir em caso de descumprimento.

O princípio em questão possui uma função prática de relevância: a invalidação dos atos considerados viciados por imoralidade administrativa. A aplicação deste princípio não está encerrada ao cumprimento da lei, pois, como ensina Silva (2016), é possível haver o cumprimento formal de uma lei ao mesmo tempo em que há imoralidade administrativa. Isso ocorre quando a intenção por trás de um ato seja conferir vantagem indevida a outrem, ou prejudicar alguém, por exemplo. Em um caso como esse, há cumprimento formal da lei, e há descumprimento material com o princípio da moralidade. No mesmo sentido, para Di Pietro (2021) há casos em que a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades meta jurídicas irregulares. Em seguida, conclui que "a imoralidade estaria na intenção do agente", não devendo, portanto, ser considerado suficiente o mero cumprimento formal previsto pelo princípio da legalidade para que um ato seja válido. A jurista resume a discussão em torno do princípio da moralidade, lecionando que ele é ofendido quando é verificada conduta que "ofenda a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade" entre agentes públicos ou entre agente e administrado quando haja relação jurídica (DI PIETRO, 2021, p. 106).

Pode haver uma imprecisão de conceitos ao falar em moralidade, decorrente da subjetividade na interpretação do sujeito. Contudo, é importante que não haja confusão quando se tratando desse princípio constitucional, visto que ele não é carregado da mesma discricionariedade e flexibilidade da moral comum. As normas e

princípios, a ética e a conduta interna da Administração devem ser obedecidos pela sua previsão legal, mas são fundados na cultura organizacional, na definição do que é aceitável ou indesejável no ambiente da Administração Pública. O princípio funciona no sistema binário, como ensina Di Pietro (2021), pautado nas definições internas do que é bom ou mau, lícito ou ilícito, justo ou injusto, entre outras possibilidades. Isso, somado à obrigatoriedade de observância de regimentos internos, constituiu a moral administrativa da instituição. Di Pietro também entende que, com a inclusão desse princípio, o direito passou a abranger matérias morais, a exemplo das questões de consciência e intenção. No entanto, esta ampliação de alcance é necessária e perfeitamente cabível. Por se tratar da Administração Pública, a tutela dessas matérias por parte das regras e princípios se justifica principalmente sob a égide do combate ao desvio de poder. A especificidade do uso de uma função ou cargo público privilegiado hierarquicamente para, dentro dos moldes da lei, atuar com finalidades diversas do interesse público, deve caracterizar ato viciado. Se a lei tivesse como princípio apenas a legalidade, e a moralidade fosse descartada, os atos da Administração Pública seriam direcionados aos objetivos privados do agente que exerce a função, e não haveria a consecução do interesse público. Assim, temos os princípios da legalidade e da moralidade como complementares.

#### 2.2.1.4 Publicidade, transparência e *accountability*

O Princípio da publicidade origina do espírito democrático e se materializa na exigência da ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública (DI PIETRO, 2021), como uma prestação de contas de seus atos ao povo. Isto se dá porque o poder público deve agir com a maior clareza possível, com intuito de manter a população sempre ciente do que os administradores fazem. Portanto é exigido que sejam publicados todos os atos que surtam quaisquer efeitos para fora da administração pública (SILVA, 2016).

Tal exigência conta com limitações estratégicas, sempre respaldadas pelo interesse social ou direitos individuais, tal como a da intimidade. No primeiro caso, temos como exemplo o dever de sigilo referente a dados e informações sigilosas, enquanto o segundo refere-se a informações que envolvem a vida privada das pessoas ou sua intimidade, honra e imagem, nos termos do artigo 31 da Lei n.º 12.527/2011.

A tradicional vislumbra que a publicidade é efetivada quando da disponibilização da informação ao povo, normalmente por meio de jornais, diários oficiais ou editais em forma de cartazes colocados nas repartições públicas doutrina (SILVA, 2016; MENDES; BRANCO, 2020; DI PIETRO, 2021).

Todavia, os aludidos meios comuns de divulgação têm perdido espaço, em razão do avanço tecnológico ter impactado diretamente nos meios de comunicação, sendo estes completamente transformados por meio da rede mundial de computadores, aplicativos em celulares e plataformas *streaming*.

Em paralelo a essa evolução tecnológica e revolução da comunicação, obtêm-se uma maior demanda popular pelo acesso aos dados governamentais (MARGETTS, 2011), sobretudo do chamado terceiro setor, uma vez que cobram maior publicidade destas informações públicas.

É neste movimento que o tradicional princípio da publicidade parece não ser suficiente para atender a demanda popular e o princípio da transparência começa a ficar mais evidente no cenário nacional e mundial. Valbruzzi traz a etimologia da palavra transparência como sendo algo torna visível, ou aparente, ou seja, traduz a informação em algo fácil de enxergar e compreender:

*The word "transparency" derives from the medieval Latin transparentia and, in turn, from the verb transparere, which is formed by the suffix trans- ("through") and the verb parere, meaning "to come into view" or "to appear". In this sense, the condition, or quality, of being transparent implies the capacity to see through a specific object or process. Being transparent, sensulato, entails the possibility of making something easy to see and understand. Accordingly, at the highest level of abstraction, "transparency is the opposite of secrecy" (MAZZOLENI et al., 2016, p. 1621).*

Diferentemente do princípio da publicidade, a transparência vai mais além. Não se conforma somente com a disponibilização das informações públicas, também se preocupa no formato e meio em que estas informações são inseridas. Se as informações são compreensíveis ao destinatário, independente do seu grau de instrução ou poder aquisitivo.

Nesse sentido, Margetts (2011) argumenta que a transparência é muito mais do que somente divulgar as informações. É informar de uma maneira fácil de compreender, de fácil acesso e da forma como o público-alvo almeja, *in verbis*:

*Transparency is a multifaceted concept with a long history in discussion of governance and institutional design. Variations on the transparency theme include openness, surveillance, accountability, simplicity and notions of rule*

*governed, predictable governance processes which fulfill citizens' 'right to know' about government and policy making and acting as the 'key to better governance' by enhancing certain administrative values, such as integrity, fairness and efficiency (MARGETTS, 2011, p. 518).*

A transparência poder ser compreendida como passiva e ativa. O aspecto passivo da transparência, relativo à disseminação e criação das leis de acesso de informação, donde estabelece os direitos dos cidadãos em ter acesso aos documentos e informações públicas que não tenham caráter confidencial ou sigiloso. Já o aspecto ativo se dá pela disponibilização das informações em si, é a transparência na prática, por meio dos portais oficiais dos governos e outros meios de comunicação.

Ainda pode ser tida como vertical e horizontal (MAZZOLENI *et al.*, 2016). A transparência vertical ascendente ocorre quando os gestores públicos são detentores das informações públicas, já a vertical descendente é quando as informações governamentais são acessíveis aos cidadãos. Em paralelo, a transparência horizontal externa diz respeito à possibilidade do cidadão de enxergar o que está acontecendo na fachada da organização, enquanto a horizontal interna é quando se pode observar o que está acontecendo dentro de um órgão/entidade.

Por conta da exposição das informações e decisões, principalmente no que diz respeito aos gastos públicos é que a transparência se torna em importante ator de prestação de contas e *accountability* (PASQUINO *apud* MAZZOLENI *et al.*, 2016, p. 1624), todavia há autores que entendem que ela pode ser utilizada como meio de controle popular a partir do acesso às informações relacionadas as decisões políticas, em outras palavras, "*regulation by revelation*" ou "*governance by disclosure*" (MARGETTS, 2011).

Independentemente da posição teórica de Margetts, sobre a transparência como ferramenta de controle social, é evidente que o aumento do número de informações avulsas disponíveis pode gerar mais confusão do que conhecimento. Principalmente, sem a devida organização e tratamento da informação para uma linguagem comum, e sem as devidas associações e análises, de nada serve para o cidadão comum. Podendo o levar para uma conclusão surreal ou direcionada.

Por isso a importância da discussão da transparência por meio de dados abertos e de informação aderente ao público-alvo e na medida do seu interesse, ainda que dinâmico para garantir o devido *accountability*. Este conceito faz referência a capacidade de assegurar que os funcionários públicos prestem contas de suas condutas,

portanto devem justificar e informar acerca de suas decisões e, eventualmente, ser punidos por elas (PERUZZOTTI, 2006).

A *accountability* do poder público pode ser legal ou política. A primeira deve garantir que as ações dos funcionários públicos estejam previstas legal e constitucionalmente. O constitucionalismo (freios e contrapesos) põe limite na arbitrariedade do poder do Estado e os direitos fundamentais proíbem intromissões dos funcionários do Estado contra os cidadãos (SILVA, 2016; BONAVIDES, 2001). Em outras palavras, para que a *accountability* legal funcione é necessário a existência de um sistema legal com capacidade de impor a lei para que os governantes obedeçam, caso contrário, não é possível implementar a *accountability* legal (PERUZZOTTI, 2006).

Por outro lado a *accountability* política se refere à capacidade dos eleitores fazerem com que as políticas de governo respondam e se adéquem às suas preferências. Portanto, está intimamente conectada com o conceito de representação democrática. O autor afirma que um governo somente é politicamente responsável (*accountable*) quando seus cidadãos possuem meios para punir a administração pública irresponsável (*unresponsive*) ou aquelas que não atendem a vontade deles. Em geral, afirma que as eleições são o principal instrumento deste tipo de controle, pois periodicamente o povo pode responsabilizar o governo por seus atos (PERUZZOTTI, 2006).

Segundo O'Donnell (2001), os mecanismos de *accountability* podem ser classificados em horizontal, quando se trata de uma operação de um sistema de controle interno sobre o estatal. Desta forma, os intercâmbios são produzidos dentro de uma rede de agências estatais inter atuantes que se controlam e equilibram mutuamente. De outro lado, podem ser classificadas como vertical, quando implicam na existência de controles externos sobre o Estado. Assim, é composto por agentes de controles social externos sobre o Estado, principalmente o eleitorado. Portanto, as eleições representam uma forma do eleitorado castigar ou recompensar periodicamente aos seus representantes eleitos pelo voto. Além das eleições, outra forma complementar de mecanismo vertical é com uma sociedade civil ativa e meios de comunicação autônomos (que possuem um papel crucial na tomada de decisão política, bem como denunciar uso arbitrário do poder político).

Peruzzotti afirma que há falta de *accountability* governamental na América Latina. Afirma ainda que muitas das democracias não são representativas, mas delegativas. Portanto, aduz que a aparente escassez de *accountability* horizontal se

deve ao mal funcionamento da *accountability* vertical. Assim, se nas instituições horizontais os diversos interesses e opiniões não estão representados adequadamente, se os desenhos institucionais não traduzem as relações verticais entre representantes e representados, então não haverá *accountability* horizontal.

O clientelismo político, a compra de votos e fraudes eleitorais são presentes inclusive na totalidade das democracias latino-americanas, entretanto em algumas o livre exercício dos direitos políticos corre perigo devido a atores autoritários que corrompem e manipulam as instituições eleitorais (contribuindo para a reprodução de estruturas políticas autoritárias). Assim sendo, a própria cultura e instituições conspiram contra a existência de incentivos que conferem aos governos a necessidade de responsabilizar-se por seus atos (O'DONNELL, 2001).

O autor ainda traz o conceito de *accountability* social, conceituando como sendo um mecanismo alternativo para exigir a prestação de contas dos governos, entretanto trata-se de controle vertical, não eleitoral, promovida por associações e movimentos cidadãos. Tem por objetivo monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais deles e ativar a operação de agências horizontais de controle (PERUZZOTTI, 2006).

Pode surgir por vias institucionais ou não. Apoiam-se no acionamento de setores organizados da sociedade civil e dos meios interessados em exercer influência sobre o sistema político e burocracia pública. A grande diferença cinge-se em não depender de algum calendário ou estar adstrito a determinado período de tempo, tal como a eleição. Pode ser realizado entre os períodos eleitorais. Também se diferem na forma em que imputam sanções, pois não possuem necessidade de atingir maiorias especiais ou que seja atribuído constitucionalmente.

#### 2.2.1.5 Eficiência: um paralelo com a eficácia e efetividade

A ineficiência Governamental é um dos impasses enfrentados pela Administração Pública que assolam toda a sociedade, por conta dos gastos excessivos, procedimentos demasiadamente burocráticos, falta de qualidade nos trabalhos e desqualificação técnica.

A participação da sociedade é primordial na condução de melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. É sabido que a falta de comprometimento de agentes públicos causa um cenário catastrófico e geram um

impacto negativo na vida dos cidadãos. Segundo Oliveira (2011), a eficiência na organização pública deve atender a sua função social e não somente fornecer o serviço, que seria o conceito de eficácia.

Mas nem sempre a eficiência foi tida como base principiológica no ordenamento jurídico brasileiro. Na versão original da Constituição Federal, quando da sua promulgação em 1988, o artigo 37 não contemplava em seu caput o princípio da eficiência, todavia com o advento da Emenda Constitucional sob número 19 de 1998, fora incluído neste dispositivo o aludido princípio.

Nesse sentido, a eficiência na Administração Pública busca assegurar o melhor resultado com o mínimo de recursos empregados, sejam ele financeiros ou operacionais. Vale destacar, ainda, que a busca pela eficiência implica uma melhor utilização dos recursos, sendo o combate à corrupção uma das formas de fechar a torneira do gasto público.

Cabe lembrar que a Administração Pública precisa se manter atualizada com os melhores processos de gestão e modernização contínua, de modo que possa atender as demandas sociais da atualidade (BRESSER-PEREIRA, 2015). Até mesmo nos procedimentos "meio", tal como a contratação de bens e serviços, o Estado deve visar ao interesse público, buscando a melhor aplicação do recurso público, pois a economia ou desperdício impactará diretamente nas ações "fim" do Estado e consequente no bem-estar da população.

Os deveres do Estado são manifestados através de seus agentes com a importante tarefa de atuar "em nome" da Administração Pública. Sendo assim, necessário mapear as necessidades de melhorias, implementar medidas de eficiência e oferecer soluções ligadas a inteligência digital para o contratante aprimoramento dos processos administrativos.

Entretanto, a falta de eficiência muitas vezes é reflexo da falta de visão sistêmica do processo de contratação dos agentes públicos, neste aspecto é de se observar a importância da capacitação dos agentes e a implementação de estruturas inovadoras.

A otimização dos recursos públicos é uma tarefa complexa, mas somente com a conscientização e parametrização é que poderemos garantir a qualidade dos serviços e atender as demandas da sociedade (OLIVEIRA, 2011). Por outro lado, diferentemente da eficiência, a efetividade está correlacionada ao efeito social do investimento frente à população (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013). Portanto, a eficácia é a demonstração dos resultados alcançados.

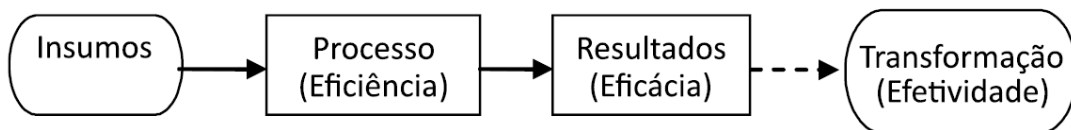


De nada adianta a boa e razoável utilização dos recursos (eficiência) se estes não cumpriram com seu propósito inicial, ou seja, atingir o objetivo previamente determinado. Em outras palavras, poder-se-á empregar de maneira diligente os recursos públicos, obedecendo ao princípio da legalidade e todos os procedimentos administrativos cabíveis e, ainda assim, não ser eficiente. Pois a eficiência está diretamente ligada aos resultados pretendidos.

Por outro lado, também é possível atingir o objetivo almejado, porém com gastos exacerbados e desperdício de recursos públicos, neste exemplo, apesar de ter-se sido eficaz, não se fora eficiente.

É para preencher esta lacuna que o preceito da efetividade se faz presente. A efetividade é consubstanciada no atingimento da eficiência concomitante com a eficácia, ou seja, é atingir os objetivos almejados utilizando da melhor maneira os recursos disponíveis.

**Figura 1 - Fluxograma da avaliação**



Fonte: Sano e Montenegro Filho (2013, p. 39)

Este fluxo elaborado por Sano e Montenegro torna evidente os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, pois demonstra que quando o processo é eficiente e os resultados são eficazes, naturalmente se está diante da efetividade.

Para corroborar com os argumentos colacionados, cabe trazer os conceitos das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 300), referente aos princípios basilares da auditoria no setor público, aprovada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2013 e traduzido e chancelado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017:

1. O princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos utilizados dever ser avaliados em tempo hábil, em quantidade e qualidade apropriados, e ao melhor preço.
2. O princípio da eficiência significa produzir o máximo com os recursos disponíveis. Ele trabalha com a relação entre os recursos empregados e os produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.
3. O princípio da eficácia preocupa-se com o atingimento dos objetivos previamente definidos e dos resultados pretendidos (IRB, 2017).

Portanto, quando se consegue atingir os objetivos almejados utilizando os recursos disponíveis de maneira eficiente o processo foi efetivo.

Como observado em cada tópico os conceitos estudados são dinâmicos em relação a constante evolução dos costumes, cultura e compreensão das relações sociais (KELSEN; MACHADO, 2011; BOBBIO, 2019). Em relação a evolução da Administração Pública as ações de governo são pautadas pelo interesse público e não pelo lucro da iniciativa privada, neste sentido, este seria um dos motivos explícitos que a Reforma Administrativa baseada na Nova Gestão Pública (NGP) não galgou os resultados pretendidos. Ao dar ênfase exclusiva nos resultados e na sua medição, se deixa de fora a participação da sociedade e governança estatal no âmbito sociopolítico.

Para que a Administração Pública alcance um nível ideal de efetividade, ou seja, eficiência no uso dos recursos e, eficácia no cumprimento de seus objetivos, necessária a consubstanciação de uma gestão efetiva donde haja um direcionamento superior previamente definido, cabendo aos agentes públicos de seus órgãos e entidades garantir sua melhor execução. Em relação a governança, deve ater-se a plenitude do processo decisório, em outras palavras, como, por quem e por que a decisão é tomada; qual forma de se obter o maior valor possível para os resultados; quais os resultados alcançados e se os mesmos eram os resultados esperados pelas partes interessadas.

### 2.2.2 Administração Patrimonialista

O entendimento do papel e da função da Administração Pública vem evoluindo, principalmente a partir do início do século XIX, com a reforma do serviço público estadunidense (MATIAS-PEREIRA, 2008). Wilson (1887) sustentava que seria necessário separar a administração da política, para que esta tenha a incumbência de formulação das políticas públicas, enquanto aquela execute. De forma complementar as propostas de Wilson (1887) e Weber (2012, 2000) destacam a importância da hierarquia nas organizações atrelada à função e não à pessoa, sendo que, a partir da impessoalidade e racionalidade, haja a supervisão dos níveis superiores aos inferiores e a subordinação destes àqueles.

Com base nestes valores e princípios os administradores públicos norte-americanos perseguiram uma administração pública mais eficiente e *accountable*. Neste caminho e devido a constante transformação social e econômica

global, foi necessário o repensar do modelo de gestão pública, "o qual atue de maneira integrada e orientada para a excelência, sem desconsiderar as características e as especificidades da Administração Pública" (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 87).

No Brasil, o modelo de administração burocrática se iniciou na década de 30, em meio ao Governo de Getúlio Vargas e concomitante ao processo de industrialização nacional. Este avanço foi empurrado pela estratégia de intervenção estatal nos setores produtivos, culminando no chamado processo de racionalização (TAYLOR; RAMOS, 1990), ou seja, a responsabilidade nas aquisições, reorganização das estruturas e adoção de metodologia nos procedimentos.

Todavia, com o advento da ditadura militar, entre os anos de 1964 a 1985, o país sofreu um aumento substancial da tutela do Estado nas atividades civis de maneira geral, trazendo rigidez hierárquica e centralização do poder, com a criação de novas estruturas regulatórias e de gestão social, como o Instituto Nacional de Previdência Social. Já, em 1967, com edição do Decreto-Lei n.º 200, houve a descentralização de diversas atividades, por meio de delegação de competência às entidades públicas e sociedades de economia mista criadas, ficando conhecida como a reforma administrativa de 1967 (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Ainda, no período ditatorial, houve algumas importantes iniciativas que visaram à melhoria na gestão pública, como a divisão entre o planejamento e orçamento, a administração de recursos humanos e o Programa Nacional de Desburocratização.

Outro importante marco para a Administração Pública brasileira se deu com a redemocratização, pós-ditadura, quando, através da emenda constitucional 26, fora convocada Assembleia Nacional Constituinte objetivando a criação de nova constituição para traduzir o anseio social pela qual passava o país à época. Neste período de transição, foi "deflagrado um processo de municipalização da gestão pública, concedendo maiores poderes aos municípios... ampliação da participação da sociedade na resolução de assuntos comunitários" (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 94).

Todavia, por consequência do populismo patrimonialista que tomou o poder, houve o inchamento do Estado com o rateio de cargos públicos e, principalmente, o engessamento das entidades públicas por conta de atribuir às autarquias e fundações as mesmas regras sujeitas à administração direta, o que acarretou em um efeito negativo e retrocesso no gerenciamento da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2001).

### 2.2.3 Reformas da *New Public Management* no Brasil

O *new public management* propõe uma evolução no modelo clássico de *accountability*, que se estabelecia basicamente entre a relação eleitor e eleito, através do voto, para considerar como "fiscais" do administrador público todos os envolvidos com as políticas públicas, num processo de freios e contrapesos entre os atores (BONAVIDES, 2001; SILVA, 2016).

Outro importante ponto de evolução seria a mudança do foco de processos para resultados. Donde os interessados, para além de observar a legalidade dos atos, observa a performance e o resultado das ações para avaliar o sucesso da empreitada (BEHN, 1998).

Ainda na toada da evolução de modelos, teve-se a alteração de forma de controle, onde a administração burocrática se foca nos procedimentos (*ex-ante*), enquanto o *New Public Management* trata com indicadores de desempenho e avaliação de resultados (*ex-post*) (PISA, 2014, p. 67).

As mudanças provocadas pelo *New Public Management*, também chamado de Nova Gestão Pública (NGP), ou ainda Nova Administração Pública (NAP), ocorreram em consonância com a mudança para um mundo globalizado, com o aparecimento e reforço da Tecnologia da Informação; de forma que o Estado, assim como o setor privado, adotou uma postura flexível, ágil, com estrutura reduzida, descentralizado e com ênfase total em resultados e na população como cliente (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Entretanto, conforme Matias-Pereira (2008), o modelo trazia consigo contradições e incoerências, como: o entendimento do cidadão como simples consumidor de serviços; a crença de que a gestão privada é superior à gestão pública, podendo a última ser substituída; que todos os serviços públicos podem ser medidos exclusivamente através de sua *performance*; e o aumento de controles de eficiência orçamentária, sem a melhoria do serviço prestado.

### 2.2.4 A Reforma Gerencial no Brasil

A partir da década de 1970 as mudanças observadas após o fim da Segunda Guerra Mundial se intensificaram. A globalização e as aberturas econômicas dos países, o intercâmbio de informações e a miscigenação cultural acarretaram mudanças sociais, culturais, econômicas e, conseqüentemente, políticas. As atribuições do

Estado se tornaram mais complexas, de forma que não havia mais espaço para o modelo burocrático (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Na década de 1990 a necessidade de reforma bate à porta do Estado brasileiro, porém outro ingrediente se soma ao caldeirão de mudanças: o aprofundamento da crise financeira. A recém-chegada Constituição Federal de 1988 não modificou de forma suficiente o aparelho do Estado, sendo necessárias mudanças de ordem gerencial através da Emenda Constitucional de número 19/1998, conhecida posteriormente como Reforma da Gestão Pública, substituindo a visão burocrática pela gerencial (PISA, 2014).

Dessa forma, se valendo do surgimento da Nova Gestão Pública (NGP), o Estado brasileiro implementou na defasada máquina pública os preceitos de administração por desempenho oriundos da iniciativa privada, se valendo de conceitos como foco nos resultados, *stakeholders*, orientação aos clientes, flexibilização, índices de performance e mensuração de desempenho, entre outros. Assim surgiram agências reguladoras, as parcerias público-privadas (PPP), foram realizadas privatizações, descentralizações, desregulamentações e foi refeita a estruturação administrativa institucional (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Como resultados, segundo apresenta Pisa (2014) e Augustinho (2013), após as reformas a Administração Pública brasileira vem se tornando mais moderna, ganhando e buscando a eficiência e a especialização técnica, além de implementar os princípios da moralidade, publicidade e transparência. Essa modernização exigiu, em contrapartida, a criação de mecanismos que inserem os cidadãos nos processos de definição, implementação e avaliação da ação do Estado, através do controle social.

Entretanto, a Reforma Administrativa foi aplicada sobre uma estrutura defasada e inacabada, assim inúmeras de suas propostas não prosperaram para os resultados esperados, estando os assuntos tratados à época em pauta até a atualidade. Como a Reforma, supostamente, foi embasada em um caráter instrumental e procedimental, essa não alcançou uma realidade de democracia efetiva na esfera sociopolítica, ficando à sombra de um ideal de *accountability*, participação social, prestação de serviços com eficiência, eficácia e efetividade e políticas públicas que realmente atendam às necessidades da população (AUGUSTINHO, 2013).

### 2.2.5 Do modelo da Administração Pública Gerencial ao Novo Serviço Público

Segundo Beatriz Pisa (2014, p. 78), "[...] no setor público as ações governamentais são guiadas por critérios políticos e não pelos critérios de lucros e perdas comuns ao setor privado", neste sentido, este seria um dos motivos explícitos que a Reforma Administrativa baseada na Nova Gestão Pública (NGP) não galgou os resultados pretendidos. Ao dar ênfase exclusiva nos resultados e na sua medição, se deixa de fora a participação da sociedade e governança estatal no âmbito sociopolítico.

Esta governança estatal se traduz como a aquisição de poder e a distribuição desse a sociedade, de forma que haja participação no desenvolvimento das políticas públicas, com mecanismos de controle sobre a atuação dos gestores. Desta forma, a governança pública é a relação entre a sociedade civil, a esfera privada e a esfera pública na gestão da coisa pública (AUGUSTINHO, 2013).

Para atendimento das necessidades apresentadas, surge o Novo Serviço Público (NSP), a fim de fomentar a participação da sociedade e da dignidade do serviço público, trazendo como valores a democracia, cidade e interesse público (PISA, 2014). Conforme a autora Beatriz Pisa (2014, p. 78 e 79), citando Denhardt (2012), destaca os sete princípios do Novo Serviço Público:

1. Servir cidadãos, não consumidores;
2. Perseguir o interesse público;
3. Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo;
4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
5. Reconhecer que *accountability* não é simples;
6. Servir, em vez de dirigir;
7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Esse novo conceito traz o enfoque à origem da democracia, voltando a visão donde se origina o poder que constitui o Estado: do povo. Ao não abandonar a visão responsável e de apresentação de resultados, demonstra que a Máquina Pública deve ser eficiente, como preconizado na Reforma Administrativa; entretanto reforça o dever do Estado de servir ao público, como essência daquilo que nomeia seus trabalhadores e produtos.

### 2.3 Gestão, Governabilidade e Governança

Gestão pública é executar, é pôr em prática políticas públicas que atendam objetivos políticos. Essa gestão se diferencia da gestão privada, que busca se manter um mercado com concorrência. A gestão pública se baseia em planejar, executar, implementar as políticas públicas e os programas. Ou seja, são funções típicas do Poder Executivo (FARNHAM; HORTON, 1993).

A gestão se relaciona com o funcionamento diário de programas e organizações na conjuntura de estratégias, políticas, processos e procedimentos previamente estabelecidos. O foco é em cumprir as ações definidas (eficácia), buscando sua execução com melhor custo-benefício (eficiência) (WORLD BANK, 2013).

Segundo Bhatta (2003, p. 5-6), "a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas". A governança possui inúmeras definições, tanto por autores quanto por entidades públicas e privadas. O consenso que traduz essas definições é que não existe governança sem uma visão moderna de gestão, onde o cidadão é parte do planejamento e o Estado necessita priorizar o *accountability* e fomentar a participar daquele a quem serve (PISA, 2014).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa a governança deve ser estruturada em torno de quatro princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015; 2020). A governança e a gestão mantêm relação entre si, conforme a figura a seguir:

Figura 2 - Governança X Gestão



Fonte: TCU (2014, p. 32)

A gestão planeja suas formas de ação; executa as políticas públicas; controla os resultados e se autotutela; subsequentemente agindo em busca da eficiência no uso dos recursos e poderes que tem à disposição, através de seus órgãos e entidades, prestando contas posteriormente. Já a governança, por outro lado, avalia, direciona e monitora a gestão e suas ações, de forma a fornecer estratégias para um melhor atendimento das necessidades e expectativas de todos os interessados, cidadãos ou não.

Ainda conforme o Tribunal de Contas da União (2014), a gestão entende que existe um direcionamento superior previamente definido, cabendo aos agentes públicos de seus órgãos e entidades garantir sua melhor execução, considerando a eficiência necessária. Já a governança vislumbra a qualidade do processo decisório, sua efetividade e a forma com que essa decisão foi construída, ou seja, como, por quem e por que a decisão foi tomada; qual forma de se obter o maior valor possível para os resultados; quais os resultados alcançados e se os mesmos eram os resultados esperados pelas partes interessadas (TCU, 2014).

Em suma, é fundamental para atingir um bom padrão de governança a definição formal e clara a respeito dos papéis e responsabilidades das instâncias, bem como a promoção da integridade, transparência nos processos decisórios, da eficiência no uso dos recursos e eficácia no atingimento dos objetivos. Aliada a estas posições deve-se mirar no desenvolvimento e capacitação da liderança e *stakeholders* internos e no estabelecimento eficaz de gestão de riscos e controles internos. Vale destacar a importância da *Policy Framework on Sound Public Governance*, da OCDE; que fornece aos governos em todos os níveis uma ferramenta integrada de diagnóstico e orientação objetivando melhorar a qualidade da governança pública. Ainda, deve-se realizar o monitoramento contínuo do desempenho e se valer do produto para identificar os pontos de melhoria e identificar as possíveis oportunidades (CIPFA, 2004; IFAC, 2014; OCDE, 2015, 2018; DECRETO n.º 9.203/2017).

A governança depende da governabilidade, ou seja, um governante necessita de apoio de diferentes grupos sociopolíticos para efetivar as políticas públicas, o que depende de sua capacidade de articulação e de fazer política. Tendo a governabilidade, é possível implantar a governança, assim sendo, através de sua capacidade de formular e implementar tais políticas públicas, que compuseram seu Plano de Governo aprovado através do processo democrático de escolha desse governante (ARAÚJO, 2002). Ainda, segundo Matias-Pereira (2008, p. 70):



[...] enquanto a governabilidade diz respeito às condições do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade. A capacidade de governança implica a capacidade governamental de criar e assegurar o *enforcement* de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas

Ora, se a relação entre governança e governabilidade é tão estreita, e possui ligação com o motivo de assunção ao poder do governante, se fazem necessárias definições de como o Estado irá atingir as metas, não apenas ligadas ao Plano de Governo, mas também ligadas à própria governança e ao *accountability*. Ou seja, é necessária a definição de objetivos estratégicos.

Como visto anteriormente, o conceito de governança e todas as mudanças que trouxeram esse modo de gestão à realidade, estão presentes e ainda mais atuantes no mundo atual: a modernização, a globalização, a era dos dados e da Tecnologia da Informação. Sendo assim, se faz necessária a elaboração de um planejamento direcionado, singular, auto sustentável, contendo decisões estratégicas ágeis e diretas, visando minimizar os riscos para o correto atingimento dos objetivos (FRANCO, 2020, p. 95).

A visão estratégica dos objetivos é ainda mais reforçada quando se observa os conceitos trazidos por Rhodes (1996), onde a tomada de decisão pelos gestores públicos, quando inseridos em um contexto de governança, "antecipa e ultrapassa o governo". Ou seja, a definição de objetivos, quando considerada a governança pública, não pode se limitar apenas ao período em que o governante está no poder, mas sim contemplar a necessidade de atendimento aos anseios expostos pelos cidadãos que o elegeram, no papel de reais interessados e integrantes dos resultados da ação da Administração Pública.

### 2.3.1 Cultura organizacional

A cultura organizacional pode ser traduzida como o misto entre três patamares: o que é superficial, o que é justificado e o que é inconsciente. O superficial é manifestado visualmente, nos ativos de uma organização, ou seja, a linguagem, o mobiliário, a rotina, entre outros. Já as justificativas são os pensamentos conscientes, são os motivos dados nos discursos daqueles que compõe a organização, moldando, assim, as justificativas das decisões (HUDSON; COOK; MEREGE, 2004).

Hudson complementa com o inconsciente, o elemento mais importante segundo o autor, pois nesse patamar se encontram as crenças que dominam os simbolismos da organização, são os fundamentos que direcionam as ações, por vezes, espontaneamente.

Quando se trata da cultura organizacional, ao se observá-la para fins de estudos ou de mudanças, não se pode cometer o erro de simplificá-la, pois conforme Schein (2007), esse é o maior risco para se trabalhar uma cultura. Assim, quando na busca desses objetivos, não se pode reduzir sua transformação à implantação de premiações ou novo clima organizacional e valores básicos.

Por vezes, ao analisar uma cultura organizacional se notam inconsistências, ou seja, o que é pregado pode ser diferente do que é praticado. Isso é resultado da soma das crenças individuais dos colaboradores, formadas ao longo de toda uma vida. A formação de uma cultura não pode ser imposta, não se podem inserir valores que não façam sentido e que não transformem a convicção interna do indivíduo. É necessário observar os valores, as crenças, as decisões em diferentes contextos; e como esses se formaram e foram incorporados, como são aplicados e com qual motivação (FRANCO, 2020, p. 52). Ainda segundo a autora, para uma mudança de cultura é preciso focar na ética, moral e comportamento, principalmente na figura da alta administração das organizações.

Essa visão vai ao encontro do que Guimarães (2004) reflete sobre a cultura nas organizações públicas. Só é possível transformar o modelo burocrático, hierarquizado e que tende ao isolamento, quando ocorrer uma ruptura com os modelos antigos de gestão e se introduzir uma nova cultura de gestão.

Esse modelo burocrático, que se estende a cultura organizacional pública, se reflete, entre outros, em estruturas rígidas, com apego ao poder, corporativismo, centralização, paternalismo nas relações funcionais, perda de tecnologia e descontinuidade administrativa. Dessa forma há grande impacto negativo nas decisões, nos processos internos, nas mudanças e inovações, na formação de novos valores e crenças, e, principalmente, na entrega de resultados esperados pelos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Conclui-se assim que para a modernização da gestão e o atingimento de um modelo de governança real se faz necessário o entendimento de todo o processo que culminou na cultura organizacional pública atual. De igual forma, imposições transitórias de governos passageiros não surtirão efeitos de mudança sem uma visão de

longo prazo e comprometimento da alta gestão do Estado. Se fazem necessárias demonstrações constantes e realistas por meio do comportamento, da ética e da moral da cadeia de comando, o chamado *tone of the top*, para formação e incorporação de novos valores e crenças na cultura organizacional.

## **2.4 Evolução normativa da governança e do combate à corrupção no Brasil**

### **2.4.1 Lei n.º 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa**

A responsabilização do chefe de Estado sempre esteve presente, mesmo que de formas mais brandas, em todas as constituições republicanas brasileiras, com exceção da Carta Magna de 1824, que blindou o imperador de qualquer tipo de responsabilidade.

O tema teve uma evolução significativa com o passar dos anos, pois deixou de se tratar mera responsabilidade administrativa ao invadir as searas penal e civil. Tornando o gestor público penal e civilmente imputável, inclusive respondendo com seus próprios bens e direitos por seus atos no exercício da função pública (GARCIA, 2017).

Todavia, foi com o advento da constituição cidadã que o tema obteve campo fértil para o desenvolvimento do conceito "improbidade administrativa", pois atribuiu a responsabilidade à Lei ordinária conceituar e complementar o preceito, já que, no parágrafo 4.º do artigo 37 ficou estabelecida a possibilidade da "suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário".

Neste movimento fora promulgada em 02 de junho de 1992 a Lei de Improbidade Administrativa ou Lei do colarinho branco, sob número 8.429, que representou uma real ferramenta de combate à corrupção. Tal ato normativo trouxe expressamente a possibilidade de fiscalização dos agentes públicos e conseqüentemente a responsabilização por seus desvios de conduta.

Segundo a referida Lei, a improbidade administrativa é decorrente de enriquecimento ilícito do agente público ou qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício da função, mediante a prática de ato ou omissão dolosa.

Outro avanço importante foi penalizar a negativa de publicidade de atos oficiais pelo agente, responsabilizando o gestor por sua inércia ou negativa na divulgação das informações públicas.

#### 2.4.2 Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação

No Brasil a transparência começou a ser discutida de forma mais veemente e ter seu nível elevado após o fim do período ditatorial em 1985 (JARDIM, 1999). O objetivo da promoção da transparência seria garantir o controle do Estado pela sociedade civil a partir da possibilidade do cidadão acessar as informações governamentais (BRESSER-PEREIRA, 2001). Desta forma o controle se demonstra como uma ferramenta da Democracia, pois a estrutura formal permite na prática que o cidadão verifique a eficiência dos gastos públicos.

Foi a partir desta linha que fora promulgada a Lei n.º 12.527 de 2011, mais conhecida como LAI ou Lei de acesso à informação. Anteriormente a sua edição, quem regulamentava o acesso aos documentos públicos era a Lei Geral de Arquivos Públicos de 1991, todavia esta Lei nada atribuía sobre a forma como tais informações seriam disponíveis ou sobre o prazo destas.

Capitaneado pela Controladoria-Geral da União (CGU), o anteprojeto da LAI tramitou desde 2006 no Congresso Nacional até ter sua publicação em 18 de novembro de 2011, quando inovou ao atribuir um procedimento específico ao direito de acesso às informações públicas, incluindo prazo de 20 dias para a resposta das solicitações e cumprindo o inciso XXXIII do artigo 5.º da Constituição Federal.

Tal direito se estendeu não somente aos órgãos da administração pública direta, mas inclusive as indiretas, como autarquias fundações e empresas públicas, e instituições de direito privado que recebem de alguma forma recurso público ou que realizem ações de interesse público.

A Lei em voga também inovou ao trazer a responsabilidade da transparência ativa dos órgãos, pois em seu artigo 8.º estabelece o dever da divulgação das informações independentemente de solicitação.

#### 2.4.3 Lei n.º 12.846/2013 – Anticorrupção Empresarial

A Lei anticorrupção ou Lei da empresa limpa foi um marco histórico no combate a corrupção no Brasil, pois inovou ao atribuir às personalidades jurídicas envolvidas em atos ilícitos. Até então o diploma que regravava atos ilícitos no setor público era a Lei n.º 8.429/1992, porém se limitava à responsabilização de agentes públicos. Nesse sentido, a Lei n.º 12.846/2013 veio para tapar uma grande brecha no ordenamento jurídico brasileiro atinente ao combate à corrupção.

Outro ponto inovador foi a possibilidade de quaisquer entes federados invocar o diploma legal a fim de aplicar as regras ali positivadas, a chamada aplicação difusa (NÓBREGA, 2020), que podem se consubstanciar em penalidades administrativas ou cíveis.

Para além de somente coibir ou responsabilizar a práticas de corrupção, a referida Lei tornou-se instrumento referência na tentativa de recuperação dos valores desviados, a fim de abrandar os danos causados aos cofres e patrimônio públicos.

Por fim, vale destacar a presença no inciso VIII do artigo 7.º da Lei n.º 12.846/2013 donde possibilita ao julgador o abrandamento da sanção no caso da "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".

#### 2.4.4 Lei n.º 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses

Ainda em 2013 foi promulgada a Lei n.º 12.813, chamada comumente por Lei de Conflito de interesses, que define este conflito como sendo "a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública".

Tal ato normativo veio a complementar os diplomas legais de improbidade administrativa, Lei n.º 9.428/1992, e anticorrupção, Lei n.º 12.846/2013, uma vez que discorreu de forma mais específica sobre o tema.

É evidente que os preceitos básicos da administração pública, em especial o princípio da moralidade, já direcionavam a conduta do servidor à ética e integridade, bem como o princípio da eficiência norteava as atitudes para um agir de acordo com

os objetivos estratégicos da administração pública, todavia era necessária a formalização das vedações e atribuição dos conceitos envolvidos.

Nesse sentido a Lei n.º 12.813 preencheu uma lacuna e pacificou o entendimento sobre o tema.

#### 2.4.5 Lei n.º 12.850/2013 – Lei das Organizações Criminosas

A Lei das organizações criminosas, número 12.850 de 2013, versa sobre investigação criminal, meios de obtenção da prova, infrações e procedimento aplicado quando da ocorrência dos fatos tipificados na aludida Lei. Tal diploma legal veio tapar uma perigosa lacuna<sup>2</sup> no ordenamento penal brasileiro, pois apesar de, à época, existir as Leis n.ºs 9.034/1995 e 12.694/2012, versando sobre o crime organizado, não existia qualquer tipificação versando sobre organizações criminosas.

Todavia, principalmente decorrente do tráfico internacional de drogas e da lavagem de dinheiro tal crime vinha se desenvolvendo por todo o mundo, inclusive no Brasil (PEDROSO, 2017). A referida Lei possibilitou a justiça brasileira enfrentar o problema, o que trouxe maior segurança jurídica e esperança no combate às organizações criminosas.

Por conta os institutos criados pela aludida Lei, houve um grande avanço nos meios de combate à corrupção no Brasil, principalmente por conta da colaboração premiada, da possibilidade de acesso ao registro de ligações telefônicas, infiltrações policiais em atividades de investigação e pelo sigilo nas investigações.

#### 2.4.6 Lei n.º 13.303/2016 – Lei das Estatais

A Lei n.º 13.303/2016, considerada como marco regulatório para as empresas estatais e conhecida como Lei das estatais, foi editadaa fim de estabelecer normas mais rígidas e claras principalmente a respeito de aquisições, certames e nomeações de diretoria, bem como exigiu das empresas públicas e sociedades de economia mista a implementação de programas de integridade (contendo minimamente, código de

---

<sup>2</sup> O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Habeas Corpus n.º 96.007, enfrentou a questão da lacuna no ordenamento jurídico brasileiro sobre o tema, ao se manifestar no sentido da impossibilidade da condenação do denunciado pelo cometimento da infração do inciso VII do artigo 1.º da Lei n.º 9.613/98 por ausência de tipo penal específico atinente ao crime de organização criminosa (PEDROSO, 2017).

conduta, canais de denúncia, sanções, capacitação e treinamento, gestão de riscos, controles internos).

Em outras palavras, o seu objetivo é coibir práticas de corrupção e minimizar interferência política em instituições desse tipo, proporcionando maior transparência, controle e *accountability*.

Além disso, esta lei elevou para outro patamar a cobrança dos controles internos das estatais, pois mesclou institutos de direito público e privado a fim de estabelecer mecanismos de governança e transparência, tal como a exigência de gestão de riscos, do regramento para composição da administração e mecanismos de proteção dos acionistas (quando for o caso).

No que diz respeito à transparência, o diploma legal em comento exige das estatais e empresas públicas a elaboração de carta anual do Conselho de administração, divulgação das informações relevantes, demonstrações financeiras e relatórios de sustentabilidade, bem como a elaboração das políticas de informação, transações e distribuição de dividendos.

Como anteriormente mencionado, a Lei das estatais despertou a importância da gestão de risco e *compliance* ao exigir regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, envolvendo práticas de controle interno e criação de áreas específicas para a realização de gestão de riscos, bem como auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutária.

Tais exigências foram totalmente ao encontro das melhores práticas (GIOVANINI, 2014) em *compliance* e gestão de risco à época.

#### 2.4.7 Lei n.º 13.460/2017 – Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público

A Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público, Lei n.º 13.460/2017, regulamenta o parágrafo 3.º do artigo 37 da Constituição Federal, ao normatizar a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

Sua grande conquista foi estabelecer garantias ao cidadão para o recebimento de um atendimento adequado, em local acessível, salubre e seguro. Em seu artigo 5.º garantiu ao usuário diversas diretrizes básicas a fim de ter um tratamento isonômico, transparente e respeitoso. No caso do cidadão se sentir lesado, no que se refere as garantias de atendimento, pode procurar os canais de ouvidoria para fazer valer o seu direito, como bem explica o Governo Federal, por meio da central de ouvidorias:

Para garantir esses direitos, os usuários devem se manifestar junto às Ouvidorias Públicas dos órgãos prestadores dos serviços, que deverão receber, tratar e cobrar dos gestores explicações e medidas de correção para os problemas relatados. O processo todo dura 30 dias, prorrogáveis por igual período mediante justificativa expressa do órgão, e o usuário recebe uma decisão administrativa final da autoridade responsável por analisar seu problema (REDE NACIONAL DE OUVIDORIAS, 2021).

Nesse sentido as Ouvidorias Públicas são consideradas parte da estrutura dos órgãos públicos prestadores de serviços, tendo a responsabilidade de receber as manifestações dos cidadãos, e, por consequência, solicitar respostas do órgão, podendo propor medidas para o amparo dos direitos do usuário e mediar situações de conflito entre este e prestador de serviço.

Portanto, cabe às Ouvidorias a incumbência de acompanhar a prestação destes serviços, primando pela sua qualidade e pela garantia dos direitos dos usuários.

#### 2.4.8 Decreto Federal n.º 9.203/2017 – Política de Governança do Governo Federal

Em nível nacional, cabe destacar a existência do Projeto de Lei n.º 9.163/2017, em trâmite na Câmara dos Deputados, que visa regulamentar a política de governança da administração pública federal ao estabelecer práticas de governança, construído com base no Decreto n.º 9.203/2017. O anteriormente referido Decreto estabeleceu enquanto princípios da governança pública: a capacidade de resposta; a integridade; a confiabilidade; a melhoria regulatória; a prestação de contas e responsabilidade e; a transparência. Também trouxe enquanto mecanismos para o exercício da governança pública a liderança, a estratégia e o controle.

Dispõe que a liderança deve ser exercida de forma íntegra, competente, responsável e motivada. A estratégia deve compreender "a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido". Já o controle é fundamental para "mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade".

Tal política de governança fora estabelecida com base em um estudo do Tribunal de Contas da União (TCU) chamado Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (2014), que



recomenda 10 passos para uma boa governança no setor público. Vale destacar a existência do Decreto n.º 10.756/2021 que instituiu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal para que coordene e articular as atividades relativas à integridade, bem como estabeleça padrões para as práticas e medidas de integridade no Governo Federal.

#### 2.4.9 Lei Estadual n.º 19.857/2019 – Programa de Integridade e *Compliance* PR

A Lei estadual n.º 19.857/2019, que instituiu o Programa de Integridade e *Compliance* no Estado do Paraná, foi criada com o objetivo de "aprimorar o funcionamento da Administração Pública, prevenindo desvios na entrega de resultados, fomentando a cultura de controles internos, aperfeiçoando a estrutura do Governo, estimulando comportamento íntegro, dentre outras medidas" (PL 136/19, p. 12).

Tal diploma legal estadual inovou e se diferenciou das demais políticas de integridade estaduais e federal ao centralizar a implementação do programa pela Controladoria-Geral do Estado do Paraná (CGE/PR), o que permitiu uma maior interligação, centralidade e similitude nas nuances e diretrizes basilares do programa nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública paranaense.

Todavia, a Lei n.º 19.857/2019 atribuiu a ato do Governador do Estado, decreto, a incumbência de regulamentar os processos e procedimentos do Programa (ZENKER; CASTRO 2020), a fim de possibilitar maior flexibilidade em sua condução e realização.

Assim, fora editado o Decreto Estadual n.º 2.902/2019, o qual regulamentou a referida Lei trazendo os diversos processos e procedimentos para a implementação do Programa de Integridade e *Compliance* no âmbito do Estado do Paraná.

## 2.5 *Compliance*

### 2.5.1 FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*, o caso Watergate e a origem do *Compliance*

No ano de 1977, o Congresso dos Estados Unidos promulgou a Lei pioneira em Combate à Corrupção, FCPA - *Foreign Corrupt Practices Act* (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 1977), a qual tomou força após a ocorrência

do caso Watergate<sup>3</sup> em 1974, nos Estados Unidos, a qual teve a renúncia do presidente Richard Nixon (CUNHA, 2019, p. 18).

A Lei Norte-Americana de Práticas Corruptas no Exterior (FCPA) surgiu em uma situação muito particular da política americana, mas a sua importância no desenvolvimento de novas estratégias globais para o controle da corrupção deve ser reconhecida. Tratados internacionais anticorrupção são claramente inspirados na experiência norte-americana, o que justificaria um estudo mais aprofundado da FCPA (FERRERA; MOROSINI, 2013, p. 273-274).

A referida Lei foi promulgada com o objetivo de tornar ilegais os atos de suborno e exigir que as empresas de capital aberto realizem a manutenção dos seus livros e registros de forma precisa, estabelecendo controles contábeis. Tais medidas coibiriam o uso de artifícios contábeis para despistar subornos corporativos. Inclusive instituiu a Securities and Exchange Commission (SEC), considerada a Comissão de Valores Mobiliários, responsável pela fiscalização dos registros contábeis (FERRERA; MOROSINI, 2013).

A FCPA é aplicada às instituições privadas presentes nos Estados Unidos e a determinados emissores estrangeiros de valores mobiliários, quando este tem papéis negociados na bolsa de valores norte americana. A Lei foi atualizada no ano de 2002, quando passou a ser aplicada a qualquer organização financeira ou comercial de forma global.

Nesse sentido, a FCPA prevê dispositivos antissuborno, que visam combater atos de corrupção no exterior, desde a oferta, promessa ou autorização de pagamento ou qualquer coisa de valor, direta ou indiretamente, a um funcionário público estrangeiro

---

<sup>3</sup> Um dos maiores escândalos políticos e de corrupção na história dos Estados Unidos ocorreu durante a campanha eleitoral de 1972, com o caso Watergate, o qual envolveu o então presidente norte-americano Richard Nixon. O referido escândalo ocorreu após a prisão de cinco assaltantes que tentaram invadir o Partido Democrata para realização de um esquema de escutas ilegais para obtenção de informações confidenciais do Partido, no entanto nas investigações realizadas foi detectado que o então presidente norte-americano Nixon atuava para atrapalhar as investigações policiais. Dois repórteres do jornal *The Washington Post*, iniciaram uma investigação por conta própria e descobriram que um dos assaltantes tinha seu nome na folha de pagamento do comitê de reeleição de Nixon, surgindo então a primeira evidência da ligação do então presidente com a invasão do Watergate (BERNSTEIN; WOODWARD; BOTTMANN, 2014). Após muitas investigações de responsabilidade do FBI – *Federal Bureau of Investigation*, ocorridas no referido caso, foram apreendidas fitas gravadas demonstrando que o então presidente norte-americano Nixon estava envolvido com as operações ilegais contra a oposição, porém elas estavam cortadas, sendo retiradas partes em que o presidente estava envolvido. Contudo, em 1974 a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou o caso e obrigou o presidente Nixon apresentar as gravações originais, o qual ocasionou a renúncia do então presidente, sendo substituído pelo seu vice, Gerald Ford. O caso Watergate, movimentou o Congresso Norte Americano a estabelecer medidas punitivas para aqueles que realizassem atos de corrupção, culminando em 1977 na promulgação da FCPA.

com a finalidade de obter vantagem para si ou para outrem, em que o Departamento de Justiça dos EUA (DOJ) é o responsável pela aplicação da sanção (CUNHA, 2019).

Vale destacar ainda a previsão da FCPA em relação a dispositivos contábeis, livros e registros, visando à salvaguarda das informações, especialmente envolvendo transações financeiras, a fim de evitar fraudes. Com isso exige a elaboração e manutenção de sistema de controle interno que assegure a fidedignidade das transações e validação da gerência. Além disso, proíbe que pessoas físicas e empresas falsifiquem livros e registros ( THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 1977).

Cumprido ressaltar que a Comissão de Valores Mobiliários (SEC) é responsável pela execução civil contra as pessoas jurídicas, assim como seus diretores, empregados, agentes e acionistas, quando agirem ilegalmente em nome da empresa. Já o Departamento de Justiça dos EUA (DOJ) é responsável pela aplicação criminal da lei contra pessoas jurídicas, diretores, empregados, agentes e acionistas, bem como é responsável pela aplicação civil e criminal de responsabilidade sob os delitos de suborno e corrupção na FCPA (CUNHA, 2019).

Portanto, com o advento da FCPA, iniciativas de controle e gestão de riscos, tal como o programa de *Compliance* começaram a tomar força para combater à corrupção, em especial nas relações com o Estado (NEGRÃO, 2017), justamente para evitar que novos escândalos, tal como o Watergate, venha ocorrer. Nesse sentido, é possível entender que a FCPA foi criada com o intuito de recuperar a confiança da sociedade nas empresas e no mercado americano.

### 2.5.2 Origem do *Compliance*

A concepção de *Compliance* começou a ser discutida na Conferência de Haia em 1907, em razão da necessidade de controles mais eficazes na gestão de negócios a partir do crescimento e internacionalização das grandes organizações no início do século XX. Conforme a divisão do capital destas organizações em muitos acionistas, houve a necessidade de maior organização contábil e financeira em vistas a elevar a transparência da gestão aos acionistas e com isso os mecanismos de controle necessitaram de evolução (NEGRÃO, 2017).

Em paralelo, o aumento da exigência de conformidade pelos órgãos de controle e pelo próprio mercado impulsionou a necessidade do desenvolvimento de

tais políticas, principalmente após a crise de 1929, quando ocorreu a queda da bolsa de Nova York. No início da década de 1950 a empresa norte americana *Prudential Securities* contratou diversos advogados com a incumbência de acompanhar a legislação e monitorar atividades de valores mobiliários, assim se iniciou a chamada "Era do *Compliance*", ou era da conformidade. Logo após, nos anos 1960 a iniciativa se intensificou, por conta da obrigatoriedade da SEC da contratação de *compliance officers* "com o objetivo de criar procedimentos internos de controle, treinar pessoas e monitorar o cumprimento dos procedimentos" (NEGRÃO, 2017, p. 32).

O *compliance* ganhou força em 1975 com o Comitê da Basileia, composto pelas autoridades de supervisão bancária dos países desenvolvidos, a partir da divulgação dos 25 princípios para uma supervisão bancária eficaz (BCBS, 2012). Tal documento foi revisado em 2006 e passou de 25 para 29 princípios, mas ambos inteiramente permeados pela dinâmica do *compliance*, ao preverem como base estrutural para todos os princípios a necessidade de *compliance*, inclusive trazendo expressamente as bases do *compliance*, sobre conformidade, gerenciamento de risco e controles internos nos princípios de número 1, 24 e 26, respectivamente, nesse sentido:

*Principle 1: Responsibilities, objectives and powers*

*An effective system of banking supervision has clear responsibilities and objectives for each authority involved in the supervision of banks and banking groups. A suitable legal framework for banking supervision is in place to provide each responsible authority with the necessary legal powers to authorise banks, conduct ongoing supervision, address compliance with laws and undertake timely corrective actions to address safety and soundness concerns.*

[...]

*Principle 24: Liquidity risk*

*The supervisor sets prudent and appropriate liquidity requirements (which can include either quantitative or qualitative requirements or both) for banks that reflect the liquidity needs of the bank. The supervisor determines that banks have a strategy that enables prudent management of liquidity risk and compliance with liquidity requirements. The strategy takes into account the bank's risk profile as well as market and macroeconomic conditions and includes prudent policies and processes, consistent with the bank's risk appetite, to identify, measure, evaluate, monitor, report and control or mitigate liquidity risk over an appropriate set of time horizons. At least for internationally active banks, liquidity requirements are not lower than the applicable Basel standards.*

[...]

*Principle 26: Internal control and audit*

*The supervisor determines that banks have adequate internal control frameworks to establish and maintain a properly controlled operating environment for the conduct of their business taking into account their risk profile. These include clear arrangements for delegating authority and responsibility; separation of the functions that involve committing the bank,*

*paying away its funds, and accounting for its assets and liabilities; reconciliation of these processes; safeguarding the bank's assets; and appropriate independent 80 internal audit and compliance functions to test adherence to these controls as well as applicable laws and regulations* (BCBS, 2012, p. 21, 56 e 60). (Grifo nosso)

Como observado, o documento trouxe no princípio de número 1 a importância da criação de estrutura interna para realizar a verificação contínua da conformidade com as leis e atribuiu à alta administração, aos supervisores, a incumbência de garantir tal conformidade. Nesse mesmo sentido, o princípio de número 24 aduz que os bancos tenham uma estratégia de gestão de riscos, condizente com o apetite de risco do banco, para identificar, mensurar, avaliar, monitorar, reportar e controlar ou mitigar o risco. Enquanto que, o princípio 26, o qual compunha o princípio 17 do documento original, sugere que os bancos possuam estruturas de controle interno adequadas para estabelecer e manter um ambiente operacional adequadamente controlado para a condução de seus negócios, sob a testagem de auditoria interna e *compliance*.

Ainda em 1976, no Brasil, foi criada através da Lei n.º 6.385/1976 a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com a atribuição de normatizar os procedimentos contábeis e os trabalhos de auditoria das organizações de capital aberto, semelhante à SEC norte americana.

Na década de 80 a estratégia de *compliance* começou a expandir para as demais atividades financeiras dos Estados Unidos, ocorrendo a criação em 1985 do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), uma organização dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, com base na ética e efetividade do cumprimento dos controles internos, a fim de evitar fraudes nos relatórios e demonstrações contábeis das organizações privadas. Este comitê publicou um documento chamado *Internal Control – Integrated Framework* em 1992, que foi revisado em 2013, que se tornou modelo referência sobre controle interno (MOELLER, 2011).

Outro importante marco na evolução do *compliance* ocorreu em 2002, por conta de uma série de escândalos financeiros corporativos, como, por exemplo, o caso Enron, que foi a edição da Lei norte americana *Sarbanes Oxley Act – SOX* (US CONGRESS, 2002). A SOX veio com o objetivo de estimular as melhores práticas de governança corporativa, *compliance* e controles internos, determinando que as

empresas registradas na SEC adotem as melhores práticas contábeis, a independência da auditoria interna e a criação do comitê de auditoria.

Como pode se observar ao longo da história do *compliance*, tais atividades vem se tornando cada vez mais necessárias e decorrentes da necessidade das instituições estarem em conformidade com o dinamismo e evolução das leis, bem como pela importância da prevenção de fraudes, lavagem de dinheiro e desvios de condutas dos agentes internos e externos ligados à própria organização (NEGRÃO, 2017). Nesse sentido, é importante discorrer sobre os pilares de um programa de *compliance*.

### 2.5.3 Pilares do *Compliance*

Um programa de *compliance* pode ser estruturado de diversas maneiras como se observará adiante, todavia a essência dele é comum em alguns aspectos. As bases ou pilares dão sustentação a um programa efetivo e proporcionam a clareza com que o programa gerencia os riscos e mudança cultural de uma organização. Desta forma serão tratados os principais tipos de pilares que possam compor a estrutura de um programa de *compliance*, e nortear a atuação da empresa como linhas mestras (GIOVANINI, 2014; CUNHA, 2019).

#### 2.5.3.1 Tone From the Top: comprometimento e suporte da Alta Administração

A falta de comprometimento da alta administração da organização arruína qualquer tentativa de implementação de um Programa de *Compliance*, pois este pilar sustenta todos os demais, como uma pedra angular.

Este comprometimento exigido ao dono, CEO, presidente ou equivalente é necessário, pois é ele quem estabelece a direção a ser seguida, é a partir dele que se entende a cultura da organização e que são estabelecidas as declarações de visão, missão, valores e objetivos da empresa.

Por conta disto, o número 1 da empresa precisa ser o primeiro interessado no programa de *compliance*, começando o estabelecimento da mudança comportamental a partir de suas ações e reverberando por toda a companhia.

Wagner Giovanini (2014, p. 50) enfatiza que o "número um" da organização precisa comunicar os pilares do programa, já de início, para o primeiro escalão e,

posteriormente, fomentar o fluxo de comunicação para os próximos níveis, sempre num sentido "*top down*", ou seja, de cima para baixo.

Além disso, é importante que se aplique o chamado "*walk the talk*", ou seja, as atitudes da alta administração devem refletir o discurso para realmente engajar os colaboradores nos objetivos estratégicos e potencializar a cultura ética e íntegra destes. Infelizmente é comum o discurso de gestores indicarem um sentido, mas as atitudes caminharem por outro, sendo um "fato ainda mais perigoso, em se tratando de questões relativas ao *Compliance*" (GIOVANINI, 2014, p. 49).

Por isto, não basta o líder somente afirmar que concorda com o programa, postar fotos em redes sociais com dizeres éticos ou participar de reuniões. O número 1 deve incorporar os princípios e valores do programa para colocá-los em prática no dia a dia da organização e com isso estabelecer a ética e integridade como padrões a serem perseguidos.

#### 2.5.3.2 *Risk Assessment*: metodologia de análise e gerenciamento de risco

O segundo pilar, comum a todos os programas de *compliance*, se refere ao *risk assessment*, envolvendo a identificação, análise e gerenciamento do risco. Segundo Giovanini (2014, p. 61), o risco "está associado à incerteza do cumprimento de algum objetivo ou na probabilidade de perda de algo material ou intangível", nesse sentido a metodologia do *Comitee of Sponsoring Organizations, Governance, Risks and Compliance* (COSO GRC) conceitua o risco enquanto "a possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance dos objetivos" (MOELLER, 2011). De outro lado, o inciso II do artigo 2.º do Decreto Estadual n.º 2.902/2019 conceituou o risco em *compliance* como sendo "fatores e possibilidades de ocorrência de um evento que impacte o cumprimento dos objetivos do órgão ou entidade, inclusive a vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta".

A gestão apropriada de riscos é essencial não só para a efetividade do programa de *compliance*, mas para o sucesso de qualquer organização. Tal gestão pode ser feita utilizando diferentes metodologias, como a COSO I, COSO GRC, COSO ERM (Enterprise Risk Management Framework), Orange Book, ISO 31000 (International Organization for Standardization), entre outras. Além disso, os riscos de

*compliance* diferem para cada empresa e mercados em que atua, por conta do tipo de produto ou serviço e, até mesmo, em razão dos seus *stakeholders* (MIRANDA, 2017).

Normalmente, os riscos estarão diretamente atrelados à legislação e às relações externas e internas que a empresa está sujeita, bem como aos processos, atividades e atores relacionados (GIOVANINI, 2014).

Assim, o primeiro passo no gerenciamento de riscos é a etapa de identificação dos mesmos. A etapa de identificação corresponde a coleta dos riscos, podendo ser realizada através de análise documental, como por exemplo, os balancetes, notas fiscais, declarações e contratos da empresa. Também pode ser feita através de entrevistas com os colaboradores, em especial aqueles que tenham incumbência de gestão ou funções estratégicas na companhia. Caso a organização tenha algum canal de denúncias, SAC ou ouvidoria, também é possível fazer a identificação por meio dos atendimentos, reclamações ou denúncias. Ainda, a coleta dos riscos pode ser feita através da verificação da legislação a qual a empresa está sujeita (CUNHA, 2019).

Por fim, pode ser feita a identificação dos riscos através da análise dos processos (macro e micro), bem como dos procedimentos (quando mais aprofundado). Nessa etapa, independente do método definido, é fundamental envolver os colaboradores, pois serão eles próprios que mais facilmente detectarão os riscos, pois expostos e conviventes com eles no dia a dia, contudo "poderão deixar de perceber a gravidade dos riscos aos quais estão expostos. Mais ainda, na maioria dos casos, elas nem perceberão a existência dos riscos" (GIOVANINI, 2014, p. 211).

A próxima etapa dentro do gerenciamento de riscos diz respeito à avaliação e priorização dos riscos encontrados na etapa de identificação. Esta fase tem o objetivo de graduar os riscos constantes da lista geral a fim de priorizar a mitigação dos mais graves.

Para a graduação são utilizadas duas variáveis, a primeira se refere ao impacto que o risco potencialmente pode acarretar à companhia, caso este venha a ocorrer, enquanto que a segunda variável diz respeito à probabilidade de ocorrência deste risco. A graduação pode conter diversos níveis, porém o mais comum é conter de 3 a 5 níveis, resultando em matrizes 3x3, 4x4 ou 5x5 (CUNHA, 2019).

A partir do cruzamento no plano cartesiano entre as graduações de impacto e frequência resulta espacialmente no distanciamento do ponto relativo ao risco ao vértice da matriz de riscos. Nesse exemplo, quanto maior a distância do vértice, maior será o grau de criticidade do risco. Quando a lista de riscos for extensa e conter



diversos riscos, somente serão trabalhados os prioritários, conforme o apetite ao risco da alta administração (GIOVANINI, 2014).

Quando da posse dos riscos que serão trabalhados, vem a etapa de definição das medidas mitigadoras. Tais propostas são construídas pelos agentes de *compliance* juntamente com os profissionais técnicos que entendem sobre os problemas contidos nos riscos. A figura abaixo, criada pelo autor, elucida o fluxo que as propostas mitigadoras devem infundir no risco:

**Figura 3 - Filtro caseiro de tratamento de risco**



Fonte: Autoria própria (2022)

Assim como um filtro caseiro de água possui diversas camadas de barreiras para purificar a água, através da areia grossa e fina, carvão e algodão, a proposta de mitigação ao risco deve buscar primeiramente ações que eliminem o risco. Todavia, quando isso não for possível, deve-se buscar a minimização do impacto do risco aos objetivos estratégicos da instituição e a mitigação da probabilidade de ocorrência dele.

Entretanto, se ainda o risco apresenta ameaça, pode-se valer da estratégia de transferência do mesmo. Esta transferência se constitui no acionamento dos *stakeholders* externos que tem gerência sobre o risco observado, para que promovam

todas as possíveis ações a fim de mitigá-lo. Por fim, caso não haja alternativa, cabe ao gestor aceitar o risco como atinente a prática da atividade, mantendo em seu escopo de planejamento e gerência para futura reavaliação.

A partir disto é necessária a definição de prazos e responsáveis para a execução das ações que visam à mitigação aos riscos apresentados. Porém, tal execução não compete aos profissionais do *compliance*, pois é inerente à atividade de gestão da empresa. Contudo, cabe aos agentes de *compliance* o acompanhamento e monitoramento da efetividade das ações mitigadoras desenvolvidas pela gestão. Caso não haja qualquer movimento para solucionar as vulnerabilidades apresentadas, corre-se o risco de todo o processo ser perdido e cair em descrédito o programa de *compliance* (GIOVANINI, 2014; MIRANDA, 2017).

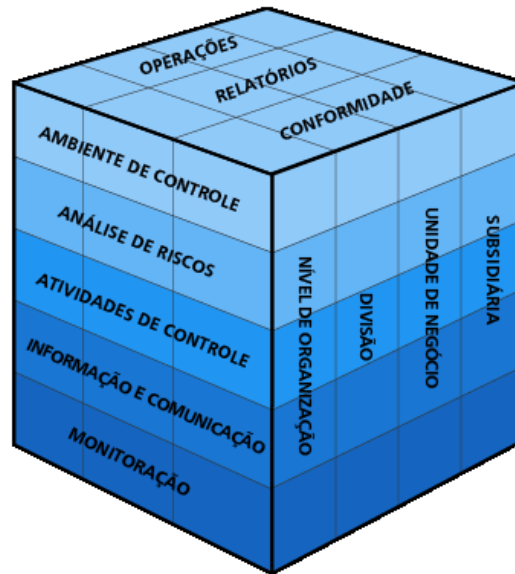
A próxima e última etapa do processo de gestão de riscos ocorre com o reteste, ou seja, com nova identificação dos riscos. Nessa reavaliação dos riscos o objetivo é verificar quais os efeitos das medidas mitigadoras e se surgiram novos riscos relacionados a atividade da empresa.

Apesar do princípio da gestão de riscos ser comum às diversas metodologias, cabe discorrer sobre as diferenças mais latentes entre as principais metodologias comumente utilizadas. Por conta disto, serão demonstrados os conceitos básicos das metodologias COSO I, COSO GRC, COSO ERM, ISO 31000, Orange Book e modelo das três linhas, para ao final do trabalho fazer um paralelo com o Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná, instituído pela Lei Estadual sob número 19.857 de 2019 (MIRANDA, 2017).

#### 2.5.3.2.1 COSO

Como anteriormente mencionado, o COSO-I fora publicado em 1992, sendo ilustrado por um cubo de três faces aparentes contendo os tipos de objetivos, os níveis da estrutura organizacional e os chamados componentes.

Figura 4 - Cubo do COSO I



Fonte: TCU (2021)

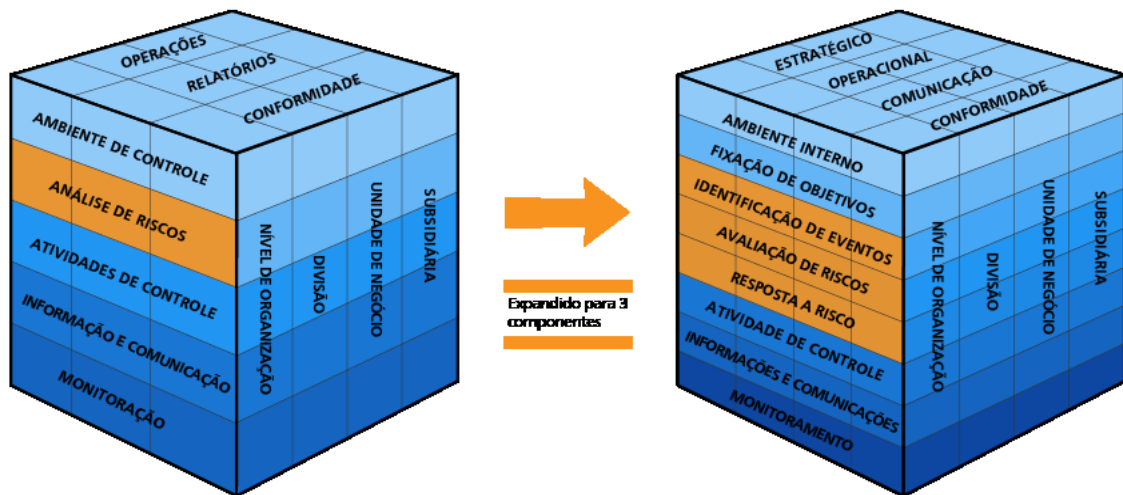
Os três objetivos que o COSO foca em sua principal face são relativos às questões operacionais, a garantia da confiabilidade dos relatórios financeiros e a conformidade legal e regulatória. A segunda face do cubo, que envolve a estrutura organizacional, visa ao entendimento e abrangência da organização inteira, incluindo as unidades, departamentos e divisões. Enquanto que a parte frontal do cubo traz o modelo referente às etapas de aplicação da metodologia, concentrando-se nos componentes de ambiente de controle, análise de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoração.

No cerne desta metodologia, apesar da avaliação de riscos ser uma importante etapa, o foco está no processo de controle interno da organização, ou seja, este é um "modelo de controle interno que utiliza práticas de avaliação de riscos, não tendo sido elaborado com o objetivo de ser um modelo de gestão de riscos em sentido estrito" (TCU, 2021).

Já, a estrutura desenvolvida pelo COSO GRC, evolução do COSO I editada em 2006, organizou os objetivos de uma organização em quatro categorias, sendo eles; **estratégicos**, relacionados às metas gerais, alinhadas com sua missão; **operações**, atinentes a utilização eficaz e eficiente dos recursos; de **comunicação**, conexo a confiabilidade dos relatórios e; de **conformidade**, pertinentes ao cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis. A importância em definirem-se claramente os objetivos pretendidos está estritamente relacionada com a gestão dos riscos, pois somente é

possível mitigar a incerteza do resultado quando se sabe aonde se quer chegar. Esta estrutura fica visível na dimensão superior da figura conhecida como "Cubo" do COSO:

Figura 5 - Cubos COSO I e COSO GRC



Fonte: TCU (2021)

Em seguida, conforme a metodologia COSO GRC, é necessário o estabelecimento de "atividades de controle", ou seja, é necessário desenvolver procedimentos internos de controle para assegurar que as ações planejadas sejam executadas de maneira eficaz e que os riscos sejam trabalhados, por exemplo a indicação de responsável pelo gerenciamento do risco em comento, estabelecimento de limites de alçada, duplo grau de avaliações, normatização interna, segregação de funções, capacitação e treinamento dos servidores.

Além da importância da informação e comunicação, destaca-se a relevância do monitoramento constante da gestão de riscos e dos controles internos, a fim de verificar a efetividade destes no tratamento adequado dos riscos. Este tipo de monitoramento pode ser dividido em atividades contínuas, monitoradas pelos próprios operadores, as avaliações independentes, que podem ser realizadas por auditores externos e internos e auto avaliações.

De outro lado, a metodologia COSO 2017 avançou em relação a COSO GRC trazendo a integração com a estratégia e desempenho. Com isso, proporcionou maior adequação à atividade fim da organização em torno do *accountability* (TCU, 2017).

Figura 6 - Fluxo COSO ERM



Fonte: COSO (2017)

Como anteriormente mencionado, é possível verificar a evolução das metodologias COSO ao longo dos trabalhos reescritos, donde no COSO I a maior preocupação era no atendimento da conformidade legal e gerenciamento de risco para mitigar o risco em si. Já, no COSO GRC a metodologia percebeu a importância do alinhamento da gestão de riscos com os objetivos estratégicos na empresa, não sendo uma ação somente em si mesmo, ou seja, o gerenciamento de risco e conformidade somente para estar conforme, mas visando à consecução dos objetivos da empresa.

Como observado na figura que ilustra o COSO ERM, percebe-se que a metodologia se tornou ainda mais "agressiva", pois trouxe para dentro do gerenciamento de risco a atribuição da verificação se os processos, procedimentos e riscos, de maneira geral, estão impactando no desempenho da instituição. Além da perseguição aos objetivos estratégicos, visa ao atingimento da eficiência e eficácia da companhia.

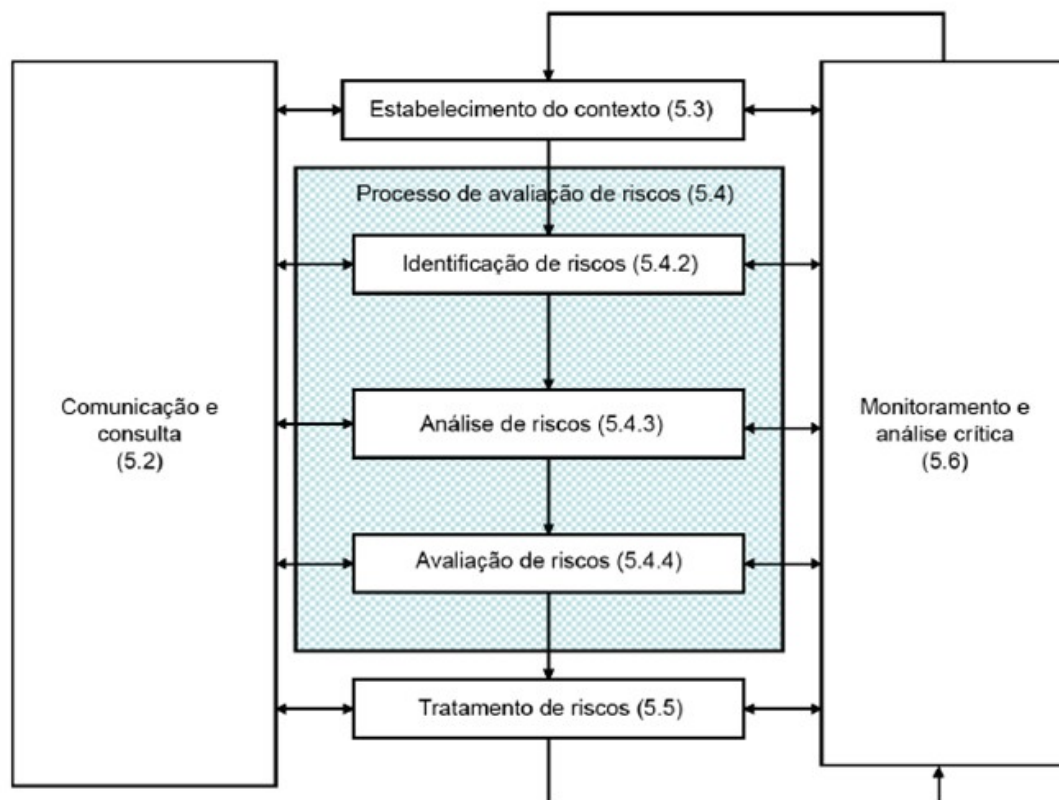
#### 2.5.3.2.2 ISO – *International Organization for Standardization*

A ISO é uma organização internacional não governamental de padronização que possui em 2022 cerca de 24000 normas de padronização nas mais diversas

áreas. No que concerne a *compliance* e gerenciamento de riscos, a ISO detém quatro normas relevantes e difundidas mundialmente, quais sejam a ISO 19600, ISO 31000 e ISO 37301. A norma ISO 19600, publicada em 2014 e posteriormente atualizada em 2021 pela ISO 37301, trouxe diretrizes básicas para um sistema de *compliance*, basicamente contendo instruções para o estabelecimento, desenvolvimento, implementação, avaliação, manutenção e melhoria do sistema de gestão da conformidade. Diferentemente de outras normas ISO, esta não trouxe linhas específicas e auditáveis, pois veio somente de forma principiológica e indicativa do que deve conter em um sistema de *compliance*.

De forma pontual, a ISO 31000 trouxe as diretrizes gerais para a gerenciamento de riscos, contendo princípios, estrutura e processo para esse fim. Segundo a norma, risco é o "efeito da incerteza nos objetos", portanto um desvio do objetivo pretendido. Por si só, esta definição já representa uma diferença em relação a COSO GRC, pois considera o risco como algo negativo. Seu formato simples permite sua utilização por qualquer organização, independentemente do seu tamanho ou atividade, como pode ser observado na Figura 7, a seguir.

Figura 7 - Fluxo ISO 31000



Fonte: Osika (2016)

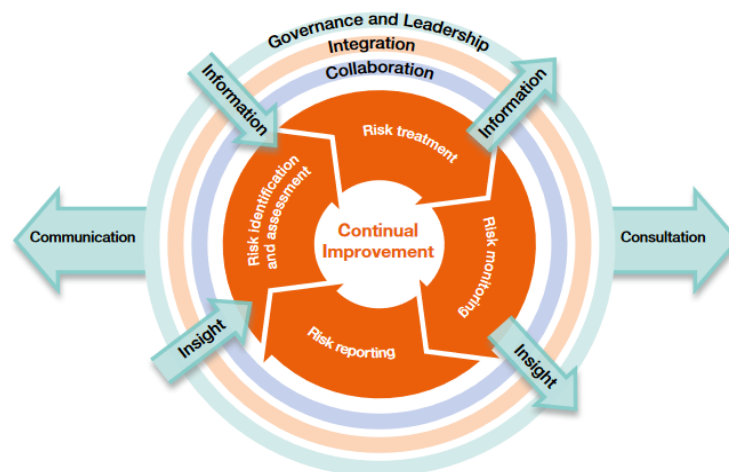
Tal ISO 31000 se propõe a ajudar as organizações a aumentar a probabilidade de atingir os objetivos, melhorar a identificação de oportunidades e ameaças e alocar e usar recursos de forma eficaz para o tratamento de riscos. Isto, através das etapas de comunicação e consulta, monitoramento e análise crítica, estabelecimento do contexto, processo de avaliação de riscos (contendo as etapas de identificação, análise e avaliação) e tratamento do risco (ISO, 2018).

Apesar de não ser objeto do presente estudo, vale mencionar a ISO 37301, que veio atualizar em 2021 a ISO 19600, sobre o sistema de *compliance*. Contudo, diferentemente desta, a ISO 37301 é norma certificável e auditável, pois especifica os requisitos e fornece diretrizes para estabelecer, desenvolver, implementar, avaliar, manter e melhorar um sistema de gerenciamento de conformidade.

### 2.5.3.2.3 Orange Book

Além das anteriores, uma relevante metodologia é a *The Orange Book*, feita pelo *HM Treasury* do Governo Britânico e utilizado por este no gerenciamento de seus riscos operacionais e institucionais (HM GOVERNMENT, 2020).

**Figura 8 - Modelo de gerenciamento de riscos Orange Book**



Fonte: HM Government (2020, p. 9)

Apesar de conceitualmente no tratamento de riscos esta metodologia ser muito semelhante às anteriores, destoa ao enaltecer a relevância em compreender que nenhuma organização é inteiramente autônoma e, portanto, apresenta uma série de interdependências com outras organizações "empresa/organização estendida", que

impactam diretamente a gestão de riscos da organização, dando origens a riscos adicionais. Também é interessante notar no modelo acima que o gerenciamento de riscos não se dá de forma autônoma, mas também está vinculado a um contexto, que impacta na avaliação e remediação dos riscos.

Outra interessante diferença está na sistematização dos riscos em três níveis interdependentes, quais sejam; nível **estratégico**, relacionado ao programa de governo e ações voltadas a estratégia das políticas públicas e alocação dos recursos públicos; nível de **programas**, mais efetivamente as ações e execuções das políticas formuladas no nível anterior e; **projetos e atividades**, os quais contribuem para a consecução dos objetivos dos programas e atividades.

Este modelo se destaca dos demais no gerenciamento de riscos pelo poder público, pois fora pensado para a Administração Pública.

#### *2.5.3.2.4 3 Linhas IIA*

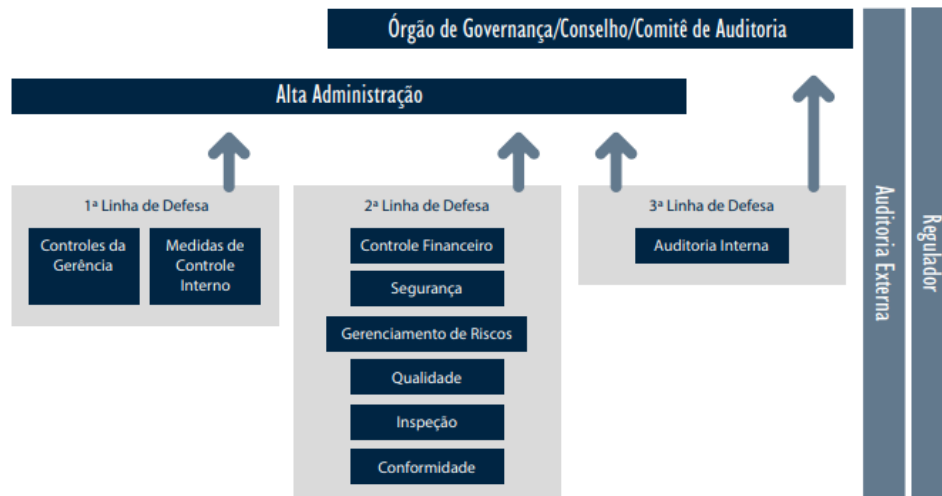
O modelo de três linhas, anteriormente conhecido como três linhas de defesa, foi proposto pelo Instituto de Auditores Internos - IIA, com o objetivo de esclarecer papéis e responsabilidades relacionados à atividade de gerenciamento de riscos e controles, contribuindo para a melhoria da comunicação nesta área. Além disso, o modelo de governança corporativa apresenta uma nova perspectiva sobre as operações da organização, de modo a aumentar o sucesso de iniciativas relacionadas ao gerenciamento de riscos (IIA, 2013).

Tal modelo, devido sua simplicidade torna-se aplicável a qualquer órgão ou entidade, independente do seu tamanho ou complexidade, ainda que não exista uma estrutura ou sistema formal de gestão de riscos.

A estrutura do modelo é organizada em três linhas. A primeira linha é o controle realizado pela gerência operacional, a segunda linha é constituída por funções de controle interno de gestão, riscos e supervisão, enquanto que a terceira linha é composta pela avaliação independente, a cargo da auditoria interna. A Figura 4 mostra uma representação gráfica do modelo das três linhas.



**Figura 9 - Modelo das Três Linhas IIA**



Fonte: IIA (2013, p. 2)

Como se pode observar, a primeira linha do modelo é composta pelas funções de gerência operacional responsáveis por monitorar e controlar os processos de trabalho. A segunda linha compreende as funções de gestão de risco e de conformidade. Estas funções, que também estão submetidas ao controle e direção da alta administração, são implementadas para garantir que os controles e os processos de gerenciamento de riscos executados pela primeira linha estão funcionando de acordo com o estabelecido, principalmente, através da atividade de monitoramento contínuo (SOUZA; DA LOUZADA, 2018).

A auditoria interna é a função que compõe a terceira linha, sendo permeada pela independência organizacional e objetividade de atuação (CARVALHO *et al.*, 2019). Assim, os auditores internos não elaboram ou implementam controles e não são responsáveis pelas operações da organização. Essas atividades ficam a cargo das outras duas linhas. Além disso, a elevada independência organizacional permite que os auditores possam fornecer uma avaliação confiável e objetiva para a alta direção da organização.

A separação em três diferentes linhas de atuação está de acordo com o preceito de segregação de funções, o qual é princípio básico de controle interno. Isto se dá na separação de atribuições ou responsabilidades entre atores diferentes, especialmente as funções ou principais atividades envolvendo formalização, autorização, execução, aprovação, registro e revisão. Além da revisão por sujeitos distintos em etapas diferentes do processo, a fim de impedir que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade ao mesmo tempo, sem o devido controle.

Segundo o Conselho Federal de Contabilidade:

Segregação de funções: Atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações, bem como manter a custódia dos ativos. A segregação de funções destina-se a reduzir as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal das suas funções (CFC, 2014).

Nesse sentido, a segregação das funções entre os atores de cada linha torna-se crucial para reduzir os riscos de desvios e falhas técnicas e, assim, contribuir no atingimento dos objetivos das organizações e caminharem para uma forte governança.

Portanto, todos os papéis que trabalham juntos contribuem coletivamente para a criação e proteção do valor quando estão alinhados entre si e com os interesses priorizados. O alinhamento das atividades é feito através da comunicação, cooperação e colaboração. Isso garante a confiabilidade, coerência e transparência das informações necessárias para a tomada de decisão baseada em riscos.

### 2.5.3.3 Código de Ética e Conduta

Define-se como código de ética e conduta, essencialmente uma declaração política ou administrativa de certos comportamentos, obrigações, incentivos, práticas ou resultados, a fim de orientar, garantir e promover a integridade, responsabilidade e relacionamento institucional, funcional e individual a todos os membros do órgão ou entidade (LAURETTI; SOLÉ, 2019). Ou seja, sua finalidade primeira é orientar a conduta dos servidores de forma ética tanto profissional quanto comportamental.

Segundo Francisco Gomes de Matos, o código de ética tem caráter educativo e, portanto "deve, com objetividade e clareza, orientar o que é recomendável e o que é inaceitável no exercício das atividades profissionais e na conduta como cidadão" (MATOS, 2011, p. 158). O autor aduz que o código deve possuir caráter educativo, dividindo-se em três dimensões: **a preventiva**, que estabelece diretrizes éticas educativas voltadas à prevenção de situações críticas; **a corretiva**, trazendo diretrizes éticas enquanto cunho educativo, por meio de diagnóstico para identificar problemas com o objetivo de orientar e dar suporte às medidas de correção e; a dimensão **educativo-saneadora**, que propõe punições exemplares e tem o propósito de preservar a qualidade e a excelência do serviço.

Portanto, o código deve descrever objetivamente os valores morais que guiam a organização, as condutas esperadas e as posturas inapropriadas e passíveis de

punição. Com as normas estabelecidas e disseminadas, cada pessoa ou organização que se relacionar com a referida organização assumirá o compromisso de seguir as regras determinadas (LAURETTI; SOLÉ, 2019).

O principal objetivo ao promover a implementação de um código de ética é deixar claro as condutas esperadas das pessoas envolvidas (GIOVANINI, 2014). Com isso, promover a melhora nos relacionamentos e clima organizacional e, conseqüentemente, elevar a produtividade e a qualidade das entregas. Assim, naturalmente haverá a integração de gestores e equipes, fortalecendo a imagem da organização.

Quanto a elaboração do código, é importante que os *stakeholders* internos tenham a oportunidade de participar da construção, para refletir a cultura organizacional e a realidade do dia a dia da organização, regendo-se sempre pela clareza, firmeza, transparência e comunicação ativa (ZENKER; CASTRO, 2020).

Uma das vantagens de se ter um código de ética e conduta é promover a organização e alinhamento da postura esperada, ou seja, todas as pessoas envolvidas com a instituição sabem quais são os padrões éticos e morais esperados. Tal padronização evita a subjetividade e interpretação individual sobre o assunto.

Isto posto, nota-se que o código de conduta é um importante instrumento de proteção, pois reduz riscos de desvio que possam ser prejudiciais à organização. Assim, um código de ética e conduta bem estruturado, pode gerar vários benefícios para a instituição, desde a melhora no desempenho à proteção de sua imagem.

Dentro de um programa de integridade, a elaboração de um código de conduta ética se torna um importante pilar, parte do conceito estruturante do programa. Pois, formaliza as "regras do jogo" e publiciza enquanto carta de intenções as condutas esperadas dos *stakeholders*, de acordo com a cultura organizacional da empresa.

#### 2.5.3.4 Controles Internos

De forma corporativa, o controle interno de uma organização representa "um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados à operação, divulgação e conformidade" (MOELLER, 2011), nesse mesmo sentido conceituam Cruz e Glock (2007, p. 32):

[...] por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

A metodologia COSO, referida no tópico de metodologias de gerenciamento de riscos, por meio do seu sumário executivo sobre controle interno e estrutura integrada (COSO, 2013, p. 7 e 8), estruturou o controle interno a partir de cinco elementos-chave. O primeiro elemento diz respeito ao ambiente de controle, que está diretamente relacionado à cultura da empresa e indica que as responsabilidades dos *stakeholders* internos da empresa devem ser conhecidas e respeitadas. O segundo é a avaliação e gerenciamento de riscos, vital para o cumprimento das metas a partir do emprego das medidas mitigadoras aos riscos identificados. O terceiro diz respeito à atividade de controle em si, a partir da definição e estabelecimento dos processos visando à eliminação ou redução de riscos. O quarto elemento refere-se ao estabelecimento dos fluxos de informação e comunicação internas com vistas a facilitar a execução dos controles estabelecidos. Já, o quinto elemento se trata do monitoramento contínuo, com a verificação periódica sobre a efetividade dos controles empregados.

Outra importante definição dentro da estrutura do controle interno está na dissociação de teste e de controle. Enquanto que este se refere aos processos regulares de verificação e aprovação do departamento de *compliance*, visando à mitigação dos riscos, os testes têm a finalidade de verificar a efetividade do controle em si (GIOVANINI, 2014; CUNHA, 2019).

Os testes podem ser feitos por outra área, que não a do *compliance*, todavia não pode ser realizada por quem executa a atividade, pelo simples motivo da segregação de funções, pois quem executa não controla. As atividades de controle e de testes de controle devem ser periódicas e contínuas, podendo variar a frequência decorrente do grau de risco da atividade testada ou controlada. Também é importante que haja uma metodologia bem definida e rigorosamente implementada, para garantir a qualidade e objetividade do controle ou teste (GIOVANINI, 2014; CUNHA, 2019).

Existem diversas áreas que podem ser submetidas a controles, porém sempre é indicado que a definição seja estabelecida a partir da cultura organizacional e pela natureza da operação, com foco nos propósitos e benefícios esperados. De forma exemplificativa, e não exaustiva, podem ser objeto de controles as atividades

envolvendo (I) o recebimento e oferecimento de presentes, doações, brinde e patrocínios, bem como (II) a relação com parceiros comerciais, (III) os controles financeiros e contábeis da organização, (IV) as atividades e processos do setor de recursos humanos, (V) as atividades do departamento jurídico e conformidade, (VI) os projetos e gastos do setor de marketing, (V) os controles do setor de suprimentos, principalmente relacionados a aquisições, (VI) entre outros (GIOVANINI, 2014; MIRANDA, 2017).

Em resumo, a estratégia de controle interno, assim como todo o programa de *compliance*, se baseia nas políticas, normas e procedimentos propostos pela alta administração, com a finalidade de garantir a conformidade com a lei, o emprego efetivo dos recursos e a minimização de todo tipo de riscos (CUNHA, 2019).

#### 2.5.3.5 Comunicação e Treinamento

Tendo em vista a finalidade primeira de um programa de integridade e *compliance* estar pautado na conduta ética, no fazer o certo, é necessário que os envolvidos adiram às políticas implementadas, sob pena do insucesso de todo o programa. Portanto, a comunicação para gerar engajamento é fundamental desde o início da implementação do programa, pois se torna imprescindível para a disseminação das informações, contribuindo no convencimento em vistas às mudanças de hábitos e cultura (GIOVANINI, 2014).

Sob este prisma, a comunicação é indissociável da estratégia de aplicação do código de conduta. Uma vez estabelecidas regras de conduta esperadas, a comunicação se torna o veículo que propicia aos colaboradores a opção de fazer o que é certo. Para que seja assimilada a mensagem a ser comunicada, deve-se ter em vista a necessidade de adequação do formato, linguagem e abordagem de acordo com a cultura, nível educacional e posição profissional do destinatário (GIOVANINI, 2014; CUNHA, 2019).

A mudança de cultura almejada somente se torna possível com a devida comunicação em todas as etapas do processo, inclusive com regularidade e continuidade. Para contribuir no convencimento, podem ser utilizadas diversas estratégias de comunicação, desde variar a forma, inovar no conteúdo e mesclar os veículos, a fim de atrair a atenção do público-alvo, uma vez que o meio é um fator determinante da comunicação (MCLUHAN *et al.*, 2018). Em relação aos veículos, pode se valer de apresentações, e-mails, intranet, folhetos, vídeos, redes sociais, etc.

Outro importante aspecto da comunicação é o planejamento. Independente da vultuosidade ou escassez de recursos financeiros, a estratégia de comunicação deve ser bem planejada e estruturada, tornando-a profissional. Contendo o plano de comunicação, com foco no objetivo e levando em consideração principalmente o público-alvo da mensagem, contendo o cronograma com as atividades propostas e, se possível, com indicadores de resultado (GIOVANINI, 2014).

Como demonstrado, a estratégia de comunicação é vital para um programa de integridade, que vai além de uma metodologia de gestão de riscos. Pois, influencia diretamente na cultura organizacional da organização, que é composta por pessoas diferentes e com pensamentos e visão de mundo diferentes uma das outras.

Tais estratégias não diferem para os treinamentos. Contudo, diferentemente da simples comunicação, os treinamentos consistem em interações mais aprofundadas e de maior tempo de exposição à mensagem. Neste caso, é essencial o cuidado na escolha do expositor, para que contenha o perfil e conhecimento adequados que o permitam ministrar bem o treinamento (GIOVANINI, 2014).

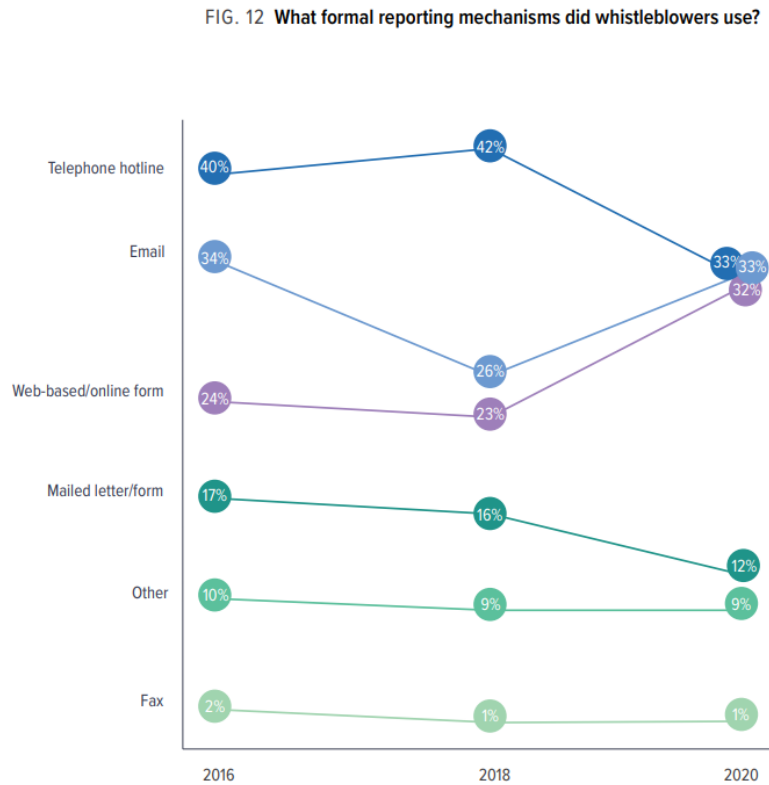
Os treinamentos se tornam parte fundamental para todas as iniciativas do programa de *compliance*, pois possibilitam o crescimento profissional dos *stakeholders* no sentido dos objetivos estratégicos da organização. Trata-se de melhoria contínua das habilidades que se desejam desenvolver nos colaboradores. Por isso, tais treinamentos podem ser obrigatórios ou facultativos, em relação ao tema e público-alvo, levando em consideração a importância do tema para o atingimento dos objetivos almejados.

#### 2.5.3.6 Canais de comunicação

O relatório para as nações, contendo um estudo global em 2020 sobre fraudes e abusos ocupacionais, elaborado pela *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), evidenciou que 33% das denúncias de fraude corporativa são encaminhadas por meio dos canais de comunicação institucionais, chamados comumente por *hotlines*. Tais canais podem ser constituídos por linhas telefônicas específicas para o recebimento das denúncias ou por canais digitais, como e-mails ou formulários on-line. Assim como outros, este tipo de mecanismo de controle de fraudes vem crescendo na última década, só os *hotlines* cresceram 13%, e isto está diretamente ligado à melhoria na rapidez da detecção e, conseqüentemente, na diminuição das perdas proporcionadas pelas fraudes (ACFE, 2020).

Ainda, o relatório aduz que 43% dos esquemas são detectados por dicas e, destes, metade vem de colaboradores da companhia.

**Figura 10 - Mecanismos de reporte utilizados em denúncias**



Fonte: ACFE (2020)

Como se pode observar da Figura 10, denota-se que o principal canal de denúncias ainda é o telefone, todavia, entre os anos de 2016 e 2020, este tem perdido espaço para outros meios, como o e-mail e formulários on-line.

Portanto, tem-se que o principal objetivo dos canais de comunicação/denúncia é possibilitar que os *stakeholders*, sejam internos ou externos, possam de forma segura e anônima comunicar a organização sobre qualquer inconformidade, desvio de conduta ou fraude. Para isso, é importante para a garantia do tratamento adequado da denúncia e para a proteção do denunciante (*whistleblower*), que haja uma área que centralize o recebimento das informações de forma padronizada, imparcial e confidencial, a fim de direcionar adequadamente o reporte, as tratativas, investigações e medidas aplicáveis ao caso (CUNHA, 2019).

### 2.5.3.7 Investigações internas

Paulatinamente a atmosfera regulatória no Brasil vem aumentando as exigências em decorrência da dinâmica e da complexidade dos negócios, assim, cada vez mais há a necessidade de estruturar, monitorar e mitigar os riscos da organização. Nesse sentido, Franco (2020, p. 146) afirma que "a cobrança corporativa sobre o líder dos processos investigativos internos também costuma ser intensa e precisa ser gerenciada de forma madura para que se chegue ao cerne do caso com mais eficiência e melhores resultados".

Tendo em vista que a investigação interna tem por objetivo levantar a incidência de irregularidade e as más condutas dentro do ambiente corporativo, é primordial que as empresas envolvam o representante da área de *compliance* para contribuir na formação da tomada de decisões e definição de estratégias. Assim, estimula a criação de contenções para indicar o melhor momento para uma nova condução nos processos ou o direcionando para uma investigação de forma interna ou externa, de forma a diminuir a possibilidade de interferências ou vazamento de informações (FRANCO, 2020).

Seguindo esse pensamento, para garantir um programa efetivo de *compliance* é necessário ter uma política de investigação interna robusta e uma equipe investigativa atuante e independente. É necessário que tal política enfrente todos os elementos complexos que envolvem uma investigação interna, considerando os diversos cenários, amarrando as diretrizes no código de conduta e desenvolvendo procedimentos internos, sempre baseada na análise de riscos profundamente detalhada (FRANCO, 2020).

Em razão disso, é indispensável a previsão de elementos de avaliação de conformidade das normas, acompanhados de uma política de investigação interna que estabeleça procedimentos para apuração e sanções objetivas ao desvio. A existência de políticas de investigação e a previsão de sanções aplicáveis aos responsáveis garantem a necessária adequação e padronização da conduta da equipe designada para a investigação. Além disso, asseguram, o respeito aos direitos e garantias individuais do investigado, garantindo a validade das provas colhidas no procedimento interno em eventual procedimento judicial ou administrativo que a empresa opte por perseguir, tenha ele natureza trabalhista, cível ou criminal (CUNHA, 2019).



É válido salientar que a iniciativa de realizar investigações requer altos investimentos, sendo necessário observar características como: exposição da empresa, históricos de fraudes ou similares, gravidade dos fatos, hierarquia dos cargos envolvidos, as más condutas, transparência e reporte às autoridades de elementos comprobatórios. Posto isto, a definição e avaliação do escopo da investigação ajudarão na redução dos custos conduzindo a investigação com mais eficiência e eficácia (CUNHA, 2019).

De forma geral, uma estrutura com processos de inteligência empresarial que possibilite o cruzamento de dados relevantes, possibilitará que a investigação otimize o tempo, permitindo usar o ceticismo profissional para analisar um conjunto mais amplo e completo de dados e documentos.

Finalmente, é relevante que todas as etapas sejam evidenciadas, seguindo um passo a passo dos elementos avaliados e aplicados de acordo com o contexto, ao qual a empresa será inserida, como exemplo: a definição de um canal de reporte independente, definição do escopo da investigação, preservação de documentos, revisão, condução de entrevista, análise financeira, medidas de remediação e relatório de investigação final, contendo elementos suficientes a permitir que qualquer outro profissional que não tenha participado do processo investigativo possa chegar às mesmas conclusões (FRANCO, 2020).

#### 2.5.3.8 Due diligence

A *due diligence* ou verificação prévia se trata de uma ferramenta que busca informações objetivas e prévias de organizações ou pessoas físicas com as quais a organização tem a intenção de se relacionar. Tais informações servem para mensurar o grau de risco do relacionamento almejado, a partir da análise das informações fornecidas pela pessoa física ou jurídica, ou coletadas pelos verificadores (ZENKER; CASTRO, 2020). Assim, esta pode ser aplicada através de formulários com questionamentos direcionados aos riscos que se pretende mensurar em relação à contratação.

Tal ferramenta pode ser utilizada em diversos tipos de relação jurídica, tal como as contratações de pessoas ou serviços, aquisições, terceirizações, patrocínios, convênios, consórcios, empréstimos, dentre outros. Quando se trata de pessoas físicas, pode ser realizado o *background check* (ou checagem de antecedentes), onde se

buscam informações pregressas do indivíduo, tais como antecedentes criminais, judiciais, fiscais ou financeiros.

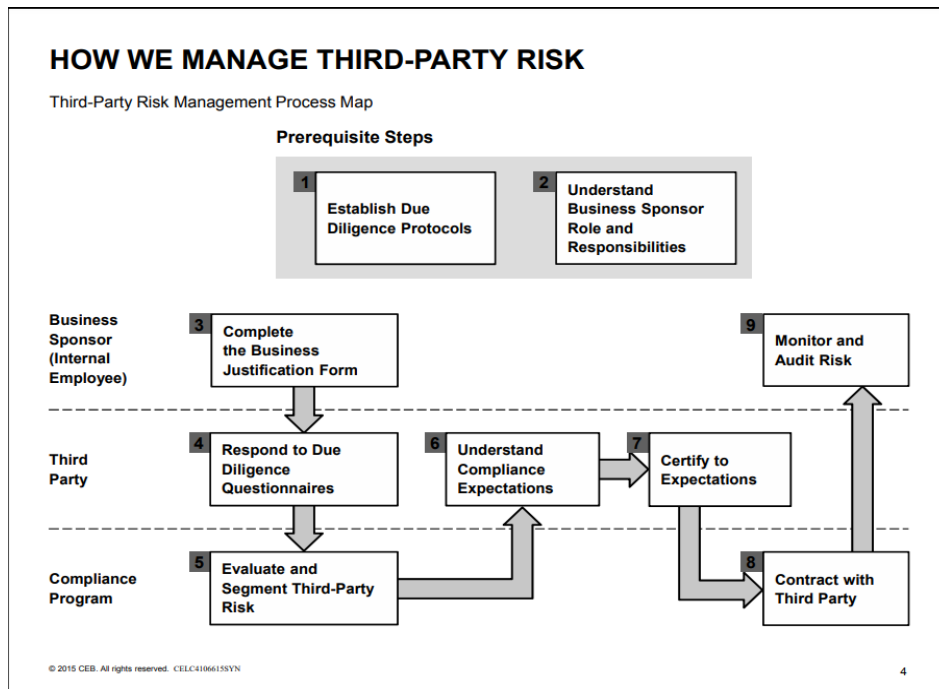
As informações coletadas a partir do processo de *due diligence* ou *background check*, podem subsidiar decisões gerenciais da continuidade da relação ou, então, determinar o nível dos controles a serem estabelecidos quando da contratação. Portanto, a ferramenta permite que a organização contratante tenha conhecimento prévio e efetivo do contratado e suas práticas de mercado. Desta forma, permitindo ao gestor avaliar a viabilidade da contratação frente aos riscos possivelmente expostos.

Dentre os possíveis tipos de informações coletadas tem-se como primordial a "avaliação de risco de integridade, podendo, por exemplo, se utilizar de parâmetros de avaliação e localização geográfica da empresa e da execução dos seus negócios, o seu histórico reputacional e relacional, sua interação com agentes públicos, bem como a efetividade do seu eventual programa de integridade" (ZENKER; CASTRO, 2020, p. 368).

Na conferência da *Society of Corporate Compliance and Ethics* (SCCE), ocorrida em 2015 em Atlanta, Geórgia, o *Compliance & Ethics Leadership Council* (CEB) elaborou um relatório sobre como as organizações devem se relacionar com os terceirizados a fim de diminuir o risco exposto na relação. Nesta oportunidade, o diagnóstico apontou que 92% das empresas analisadas manteriam ou aumentariam o número de terceirizações em seus negócios, sob o motivo que a terceirização reduziria o custo, melhoraria o acesso ao mercado ou aumentaria a velocidade na comercialização (CEB, 2015).

Por conta desta perspectiva de mercado, trouxe uma proposta de solução para a mitigação dos riscos expostos nessa relação com terceiros, como se pode denotar do fluxograma referente a Figura 11, na sequência.

Figura 11 - Mapa de processo de gestão de riscos



Fonte: CEB (2015, p. 4)

Como se pode observar da figura anterior, a proposta seria o estabelecimento de protocolos de *due diligence* pela organização contratante, a partir do entendimento dos seus papéis e responsabilidades na relação. Com isso, iniciaria o processo de preenchimento dos formulários com as informações que a organização já possui do terceiro. Na sequência, seria enviado o formulário ao terceiro para que o responda. Assim, com as informações devidamente preenchidas, seria encaminhado o formulário para análise e avaliação pelo setor de *compliance* (CEB, 2015, p. 4).

Com as informações analisadas e definidos os riscos expostos, seria encaminhado um documento com os achados a fim de o terceiro ter ciência de suas vulnerabilidades. Após a validação das informações recebidas e a realização dos ajustes necessários que poderiam proceder com a contratação. Por fim, a própria organização ficaria com o papel de monitoramento do contrato e auditoria sobre os riscos potenciais da relação estabelecida.

Portanto, pode-se concluir que um relatório final de *due diligence* pode ser uma ferramenta muito importante para subsidiar a tomada de decisão, principalmente no caso de *red flags* observados. Sendo importante informação para assegurar a continuidade da contratação ou a decisão pela suspensão da mesma, diante dos riscos identificados (CUNHA, 2019).

### 2.5.3.9 Monitoramento

Segundo o dicionário Aurélio de língua portuguesa, a palavra monitoramento tem como origem a palavra monitorar que significa "acompanhar e avaliar", "controlar mediante monitoração" ou "acompanhar o comportamento do mercado com o objetivo de detectar riscos e oportunidades" (FERREIRA, 2020, p. 1418). Para um programa de *compliance*, o monitoramento consiste no seu acompanhamento e verificação de funcionamento ou "a materialização de sua existência e desenvolvimento" (CUNHA, 2019, p. 322).

Portanto, para que a efetividade do programa de integridade seja mensurada é necessário que seus pilares sejam monitorados para verificar seu funcionamento. Avaliar se a conscientização e engajamento dos colaboradores são efetivos, contribuindo para a real mudança de cultura. Verificar se os riscos identificados estão sendo devidamente trabalhados ou se novos riscos surgiram no decorrer do processo.

Nesse sentido os indicadores de resultados assumem um papel central na gestão do programa, inclusive contribuindo para uma gestão participativa e dinâmica da alta administração, através do monitoramento contínuo.

Os KRI (*key risk indicators*) ou indicadores chave de riscos decorrem da identificação dos principais riscos de cada processo e servem para mensurá-los, contribuindo para seu gerenciamento, monitoramento e mitigação. Diferentemente dos KPI (*key performance indicators*) ou indicadores chave de desempenho, que servem para o gerenciamento do desempenho e dos negócios da organização, os KRI fornecem informações sobre riscos emergentes. Portanto, "o principal objetivo da definição de medidas de desempenho e risco deve ser o de avaliar se os planos de ação e os respectivos controles implementados são efetivos para a avaliação de desempenho com atenção aos riscos assumidos" (MIRANDA, 2017, p. 171).

De outro lado, é necessário que haja os retestes, ou seja, revisões contínuas e periódicas para testar os controles e vulnerabilidades do próprio programa de integridade e *compliance*. Tais revisões devem focar na eficiência dos processos e procedimentos estabelecidos em vistas o resultado de cada pilar do programa, sempre com relato à gerência e conselho da organização (CUNHA, 2019). Este *follow up* também pode ocorrer com o escopo reduzido a fim de observar se o plano de ação para mitigação dos riscos encontrados fora cumprido (GIOVANINI, 2014).

Por fim, é fundamental a reaplicação da identificação de riscos (*risk assessment*) periodicamente, inclusive ajustando a metodologia de identificação de riscos para garantir a evolução contínua do programa e sua efetividade no decorrer do tempo, principalmente contendo o resultado apurado no reteste.

## **2.6 Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná**

O Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná foi idealizado para o combate a corrupção, com vistas ao bom uso dos recursos públicos e resgate da confiabilidade e dignidade do serviço público. Com foco na atuação do servidor público, a iniciativa depende da sua atuação conjunta de forma ética e íntegra e promete o apoio da alta administração no combate a irregularidades e corrupção (CGE/PR, 2021).

Assim, por iniciativa legislativa do Poder Executivo Estadual, fora submetido projeto de Lei a Assembleia Legislativa do Paraná, o qual fora aprovado pela casa de leis e sancionado pelo Governador do Estado, Carlos Massa Ratinho Junior, Lei n.º 19.857 de 29 de maio de 2019, a qual instituiu o referido Programa e trouxe as diretrizes gerais e norteadoras para sua implementação, tal como objetivos, etapas, fases, o instrumento do Plano de Integridade e a criação do Comitê de Integridade e *Compliance*. Sendo que a abrangência do Programa contemplam a Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná, com exceção das sociedades de economia mista e empresas públicas, sujeitas à Lei Federal n.º 13.303/2016.

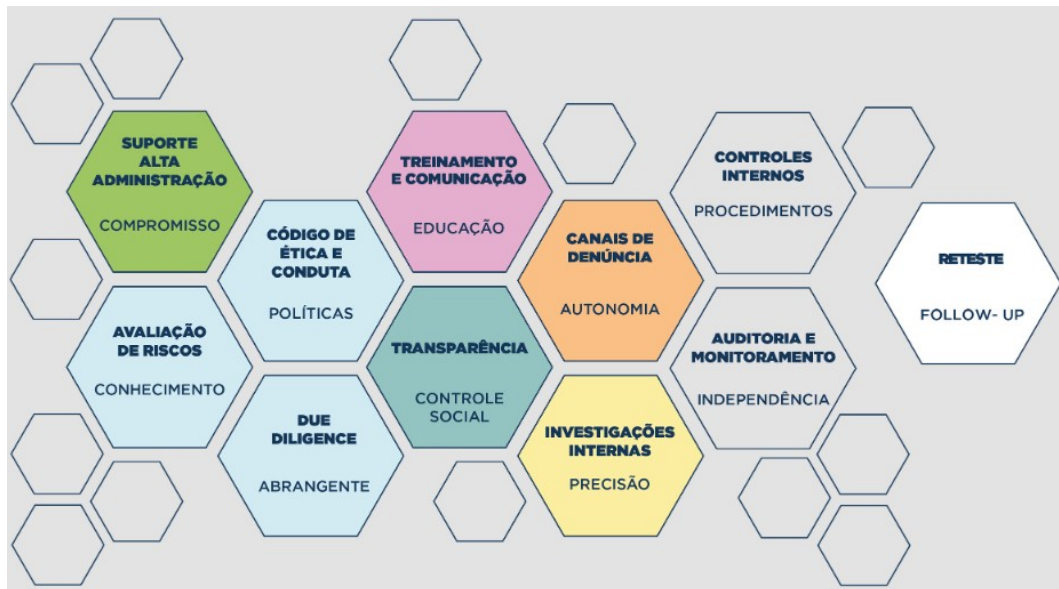
Após, tal ato normativo fora regulamentado pelo Decreto n.º 2.902 em 1.º de outubro de 2019, o qual trouxe de maneira sistematizada e clara os desenhos institucionais do Programa, contendo o conceito dos verbetes atinentes ao diploma legal, os pilares em que o Programa se sustenta e: como devem ser refletidos na execução dos trabalho; a metodologia de identificação; classificação e mitigação dos riscos; a estruturação do plano de integridade; a previsão do código de conduta; o reconhecimento da ouvidoria enquanto canal de denúncias; atribuição das competências aos setores e agentes da CGE e; a composição do Comitê de Integridade e *Compliance*.

Para melhor compreender a estrutura e metodologia própria do Programa são tratados a partir de subtópicos específicos, com base nos pilares trazidos na normativa estadual.

### 2.6.1 Pilares do Programa do Estado do Paraná

Os pilares do Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná juntos formam o sustentáculo do Programa, pois definem os métodos de aplicação da metodologia própria, sendo diretamente ligados às coordenadorias da CGE/PR e formando uma estrutura de cooperação entre si, conforme denota-se da Figura 12.

**Figura 12 - Pilares do Programa de *Compliance* do Paraná**



Fonte: CGE/PR (2021, p. 10)

Como pode-se denotar da Figura 12, tal como favos de uma colmeia, os pilares se auto sustentam formando uma unidade. Sendo que o principal, formado pelo suporte da alta administração se encontra em primeiro lugar, seguido pelos pilares de avaliação de riscos, código de conduta, *due diligence*, treinamento e comunicação, transparência, canais de denúncia, investigações internas, controles internos, auditoria e monitoramento e reteste (Decreto n.º 2.902/2019, Lei n.º 19.857/2019; Manual do Agente de *Compliance* do Estado do Paraná/2021).

### 2.6.1.1 Suporte da Alta Administração

Segundo o artigo 10 da Lei n.º 19.857/2019: "É dever dos órgãos e entidades utilizar os recursos disponíveis e empreender os esforços necessários para promover ações de fomento à cultura da integridade e do *compliance*" e complementa no parágrafo terceiro do mesmo artigo afirmando que o conceito de ambiente organizacional favorável a governança pública, dentre outras, é aquele que apresenta efetivo apoio da alta administração.

Conforme disposto no manual do agente de *compliance* da CGE/PR (2021), o comprometimento da alta administração é indispensável à execução dos trabalhos nos órgãos e entidades. Além disso, é fundamental para influenciar o engajamento e participação dos servidores, como *tone from the top* – o exemplo vem de cima – a fim de fortalecer o compromisso da disseminação de uma cultura baseada na ética e em valores como probidade, honestidade e integridade no serviço público.

A alta administração compreende os altos postos hierárquicos, como posição mais alta o chefe do Poder Executivo do Paraná, seguido pelos secretários de Estado, superintendentes e diretores. Em várias etapas da implementação e execução do Programa se faz necessária a atuação destes atores, como por exemplo, no momento da implementação, na disponibilização de espaço, ferramentas e divulgação da iniciativa. Já, na etapa de avaliação dos riscos, explicitada no tópico específico, tem a participação do gestor maior do órgão na atribuição do fator de impacto do risco encontrado nos objetivos estratégicos do órgão. Após, no recebimento do Plano de Integridade e consequente mitigação dos riscos encontrados, tem a responsabilidade objetiva por todos os riscos encontrados (CGE/PR, 2021).

### 2.6.1.2 Avaliação de riscos

A base da metodologia própria do programa se concentra no pilar de avaliação de riscos ou *risk assessment*, de responsabilidade da Coordenadoria de Integridade e *Compliance* da CGE/PR. Segundo o inciso II do artigo 2.º do Decreto n.º 2.902/2019, riscos são:

[...] fatores e possibilidades de ocorrência de um evento que impacte o cumprimento dos objetivos do órgão ou entidade, inclusive a vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, subornos, irregularidades e desvios éticos e de conduta;

A primeira fase do referido Programa é a de identificação dos riscos, composta pelo tratamento das informações obtidas por meio dos atendimentos da Ouvidoria-Geral do Estado do Paraná, das respostas aos quesitos formulados pela Coordenadoria do Controle Interno, a partir do conteúdo dos formulários recebidos pelas urnas físicas e on-line e, principalmente, por meio das informações trazidas pelas entrevistas realizadas com servidores públicos.

Nesse sentido, primeiramente, cabe ao agente de *compliance* estudar e compreender a cultura organizacional do órgão e a legislação a qual ele está inserido. Isto é feito a partir de pesquisas junto aos sites institucionais, notícias vinculadas à instituição e legislação referencial ao tema.

Em relação ao *input* do canal de ouvidoria, cabe salientar que é estabelecido um período enquanto filtro, a depender da quantidade de demandas recebidas por cada órgão e entidade. Podendo variar de 3 meses a 1 ano de coleta de informações. Apesar de serem distribuídas e classificadas em reivindicações de natureza de denúncia, reclamação, Lei de Acesso à Informação, elogio, sugestão e solicitação, somente são consideradas para análise de riscos as selecionadas enquanto denúncias ou reclamações.

A análise é feita por leitura dos atendimentos anteriormente referidos, subtraindo os riscos por trás das informações elencadas pelo solicitante e preenchidas no sistema próprio da Controladoria-Geral do Estado, chamado E-CGE, que funciona como uma espécie de *workflow* auditável e com travas anti alterações.

Já, o *input* das respostas aos quesitos formulados pela Coordenadoria do Controle Interno, se consubstancia na prestação de não conformidade auto declarados pelos agentes de controle interno de cada órgão e entidade da Administração Estadual à Coordenadoria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Estado. Cada formulário é composto de diversas perguntas, cujas respostas são objetivas de sim (conformidade) ou não (não conformidade). Quando o agente declara não conformidade referente a alguma pergunta, esta se torna um *red flag* (bandeira vermelha), ou ponto de atenção, a ser avaliado pelo agente de *compliance* nesta etapa da avaliação de riscos. Em outras palavras, as "não conformidades" são diretamente incluídas no plano de integridade como riscos (CGE/PR, 2021).

O terceiro *input* de riscos trazidos pela metodologia própria do Estado do Paraná se refere ao conteúdo dos formulários recebidos pelas urnas físicas e on-



line. As urnas físicas ficam disponíveis nos órgãos públicos para que, principalmente, mas não somente, os servidores do Estado possam contribuir com os riscos encontrados durante a prática de suas atividades. Por outro lado, a urna on-line fica disponível no site institucional da CGE (CGE/PR, 2019b), à disposição de servidores que preferam a modalidade anônima e digital do formulário.

Em último lugar e, como principal *input* de riscos da fase de *risk assessment*, tem-se as entrevistas entre os agentes de *compliance* e servidores públicos estaduais. As entrevistas focam nos riscos percebidos pelos servidores no exercício de suas atividades, porém sem que haja uma relação obrigatória de perguntas, se valendo de método indutivo e espontâneo. Tal formato foi identificado como mais produtivo na coleta de informações, pois evita o direcionamento da conversa, deixando o entrevistado livre e confortável para colaborar com aquilo que julga pertinente (CGE/PR, 2021).

Na própria condução da entrevista, os agentes de *compliance* se comportam de maneira a valorizar mais os fatos e informações relevantes ao mapeamento de riscos. Tais entrevistas são preferencialmente presenciais e com 3 servidores ouvidos simultaneamente. Porém, podem ser realizadas por videoconferência, em vista da economicidade, ou somente com 1 servidor, à pedido deste. O §1.º do artigo 5.º do Decreto n.º 2.902/2019 define que em todas as entrevistas devem ter pelo menos 2 servidores da CGE, sendo que 1 deve ser agente de *compliance*.

Durante a coleta das informações nos diversos *inputs* os agentes de *compliance* devem extrair os riscos relativos aos achados, momento crucial e que exige habilidade técnica para ser efetivamente realizado. Nesta etapa deve-se ter cuidado para não deturpar a informação trazida, nem para acrescentar ou retirar sentido ao conteúdo apresentado.

Após a fase de identificação de riscos vem a fase de classificação dos riscos. A classificação consiste, por meio do sistema E-CGE, na tabulação dos riscos para a atribuição das notas referente ao impacto nos objetivos estratégicos da organização, quando da eventual ocorrência do risco em comento. Bem como, da graduação da probabilidade de ocorrência do risco. A primeira nota é atribuída pela autoridade máxima do órgão (alta administração), por conta da sua responsabilidade objetiva enquanto gestor público e ordenador de despesas. Já o critério de probabilidade de

ocorrência é definido pelo agente de *compliance* designado para realização do *risk assessment*, devido a sua proximidade com os *inputs* e isenção profissional (CGE/PR, 2021). Conforme pode-se denotar da Figura 13 na sequência:

**Figura 13 - Probabilidade e Impacto**

**PROBABILIDADE:** Refere-se ao número de vezes que os riscos acontecem ou às chances de eles acontecerem.  
Os parâmetros de avaliação ficam a critério do agente de compliance, de acordo com a sua percepção apurada durante o processo de mapeamento de riscos, medidos numa escala de 1 a 10, da seguinte forma:

VALOR	PROBABILIDADE	DESCRIÇÃO
● Avaliação 1 e 2	Remota	Pode ocorrer em circunstância excepcionais
● Avaliação 3, 4 e 5	Improvável	Não deve ocorrer com frequência
● Avaliação 6, 7 e 8	Provável	É possível que ocorra às vezes
● Avaliação 9 e 10	Frequente	Pode ocorrer com frequência

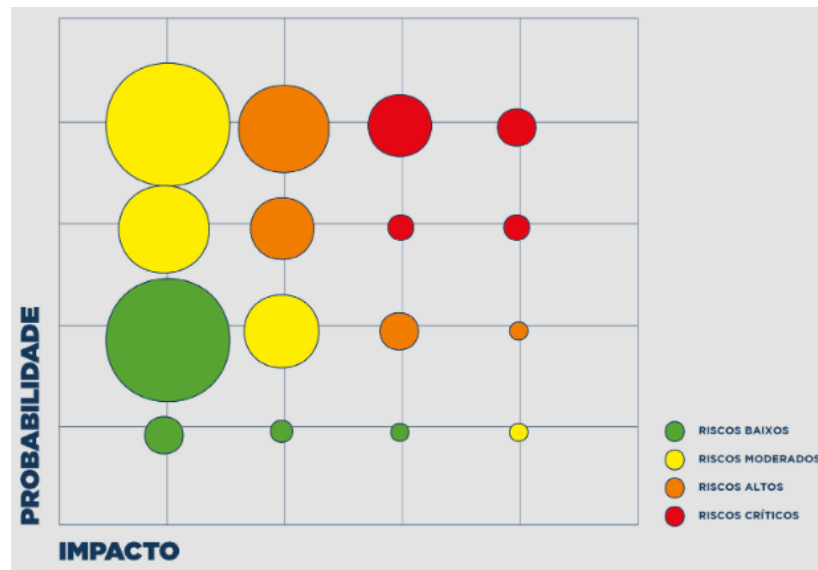
**IMPACTO:** refere-se à consequência que um risco provoca no órgão ou entidade caso não seja tratado, permitindo que um problema continue acontecendo ou venha a acontecer.  
Os parâmetros de avaliação ficam a critério do agente de compliance, de acordo com a gravidade e o dano que o risco proporcionará em caso de incidência, medidos numa escala de 1 a 10, da seguinte forma:

VALOR	IMPACTO	DESCRIÇÃO
● Avaliação 1 e 2	Baixo	Pouco impedimento nas atividades
● Avaliação 3, 4 e 5	Moderado	Impedimento nas atividades
● Avaliação 6, 7 e 8	Alto	Prejuízo nas atividades
● Avaliação 9 e 10	Crítico	Muito prejuízo nas atividades

Fonte: CGE/PR (2021, p. 33)

Ambos os critérios podem variar de "1" a "10", sendo "1" considerado de menor impacto/probabilidade de ocorrência e "10" de maior impacto/probabilidade de ocorrência. Após a atribuição das notas para cada risco identificado, o sistema E-CGE automaticamente gera a matriz de riscos do órgão, composta pelo cruzamento entre a "probabilidade de ocorrência" e "impacto", como demonstrado na Figura 14:

Figura 14 - Matriz de Riscos 4X4



Fonte: CGE/PR (2021, p. 36)

Como observado, o eixo "x" (das abscissas) representa o impacto dos riscos, enquanto que o eixo "y" (das ordenadas) refere-se a probabilidade de ocorrência dos riscos. Quando do cruzamento das notas de cada risco tem-se o distanciamento do vértice, sendo que, quanto mais distante do vértice maior o grau do risco. Nesse sentido é dado aos riscos cores diferentes dependendo do grau, podendo ser: vermelho, quando crítico; laranja, quando alto; amarelo, quando moderado e; verde, quando baixo. Assim, a matriz 4x4, por ser estabelecida a partir das 16 confluências constantes nas 5 colunas e 5 linhas, resulta em uma mapa de riscos da instituição, colaborando para a priorização do tratamento dos riscos de maneira inteligente e objetiva.

Com os resultados automaticamente percebidos na matriz inicia-se a elaboração das propostas de mitigação aos principais riscos encontrados. Em regra, são selecionados de 20 a 30 riscos prioritários, podendo variar para mais ou para menos dependendo da quantidade de riscos identificados. Conforme estabelecido pelo artigo 11 do Decreto n.º 2.902/2019, as medidas de mitigação devem ser pautadas pela "ética, razoabilidade, eficiência, economicidade, inovação e equilíbrio entre o impacto dos riscos e a probabilidade de sua ocorrência", sempre observando que tais sugestões não devem "criar obstáculos ao pleno exercício das funções e atividades do órgão ou entidade, privilegiando a celeridade administrativa e a desburocratização dos serviços".

Por fim, é elaborado o respectivo Plano de Integridade e *Compliance* para o órgão em comento, enquanto documento oficial e contemplando os principais riscos

de integridade da organização, as medidas e preceitos de tratamento dos riscos identificados e a forma de implementação e monitoramento do Programa de Integridade e *Compliance*. Cabe salientar que o conteúdo do Plano de Integridade não vincula a atuação do gestor, tendo ele autonomia administrativa e gerencial, todavia impossibilita a argumentação quanto ao desconhecimento dos riscos apresentados ou da negativa de tratativas para tratamento do mesmo (CGE/PR, 2021).

#### 2.6.1.3 Código de Ética e Conduta

A Lei n.º 19.857/2019 no inciso VI do artigo 3.º estabelece enquanto fase de implementação do Programa a elaboração do Código de Ética e Conduta, enquanto que os artigos 15 a 17 do Decreto n.º 2.902/2019 dita o conteúdo e temática que deverá conter no documento, entre eles: atendimento à legislação; padrões de integridade, ética e probidade; imagem da instituição; conflito de interesses; profissionalismo na prestação do serviço público; relação com terceiros; segurança da informação e proteção de dados; conduta e comportamento do servidor público; dever de confidencialidade das informações e discricção do servidor público; combate à corrupção, às práticas ilícitas, à lavagem de dinheiro, fraudes, subornos e desvios; assédio sexual e moral e; atos discriminatórios.

Até o momento do desenvolvimento da dissertação não fora instituído o referido Código de Ética e Conduta, todavia houve em 2021 consulta pública destinada aos servidores e paranaenses, com vistas a colher informações que aqueles julgassem importantes conter no referido código.

#### 2.6.1.4 Controles internos

O pilar dos controles interno está ligado a previsão de práticas envolvendo ações de controle, planos de atuação e métodos de conferência e avaliação por amostragem a respeito do cumprimento das metas previstas no plano plurianual (PPA) e da execução dos programas de governo.

Também visa se debruçar sobre a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual. Ainda, conforme determina o artigo 74 da CF/88, apoia o controle externo, TCE-PR, no exercício de sua missão institucional. A execução de tal

pilar compete à Coordenadoria de Controle Interno, da Controladoria-Geral do Estado, que a realiza em rede, por meio dos agentes de controle interno setoriais, presentes em todos os órgãos da Administração Pública estadual.

#### 2.6.1.5 Transparência e controle social

O pilar da transparência e controle social reflete a essência do espírito democrático que a Administração Pública tem, em dar publicidade de seus atos, receitas e despesas, a fim de prestar contas ao cidadão. Neste caso, fora definido como veículo Portal da Transparência do Estado do Paraná, que se trata de sítio eletrônico disponível na rede mundial de computadores.

Por outro lado, a parcela referente ao controle social é exercida pela busca da participação popular, por meio de ferramentas de consulta e pesquisa, presenciais, telefônicas e on-line destinadas a avaliação da prestação do serviço público, com vistas a municiar o gestor público na tomada de decisões para que reflita na melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública e, conseqüentemente, para a otimização dos recursos investidos (CGE/PR, 2021).

Assim, compete à Coordenadoria de Transparência e Controle Social da CGE/PR, que atua em parceria com a Coordenadoria de Ouvidoria nas ações da CGE Itinerante, e com a Coordenadoria de Desenvolvimento Profissional CGE/PR, por meio de campanhas de orientação e ações educativas, fomentar o acesso a informações e o controle social (CGE/PR, 2021).

#### 2.6.1.6 Treinamento e comunicação

A CGE/PR contém uma Coordenadoria específica para sustentar a necessidade de capacitações e treinamentos, tanto para o público interno da CGE, quanto para difundir os temas relativos a atividade da Controladoria para os servidores dos demais órgãos e entidades do Estado. Tal Coordenadoria é a de Desenvolvimento Profissional, que por vezes age em parceria com o Grupo de Recursos Humanos Setorial da CGE e objetiva contribuir para o desenvolvimento de uma cultura ética e íntegra, além do conhecimento de ações voltadas para as boas práticas da administração pública (CGE/PR, 2021).

Diversas são as ações realizadas com a finalidade de cumprimento do pilar em comento, principalmente a realização de *talks*, *lives*, cursos, seminários, palestras e *workshops*. Por outro lado, a parte relacionada à comunicação, que envolve a disseminação da cultura de ética, integridade, divulgação das ações e iniciativas da CGE, fica a cargo da equipe de comunicação do gabinete da Controladoria.

#### 2.6.1.7 Canais de denúncia

No Estado do Paraná, optou-se por se valer do canal de Ouvidoria já instituído enquanto canal de denúncias do Programa de Integridade (Paraná 2019a). Apesar de não ser comum a utilização do canal de ouvidoria enquanto *hotline*, devido a natureza específica de tais ferramentas, o Estado entendeu que, por já ter a ferramenta de ouvidoria efetivamente implementada, disseminada e divulgada seria o canal natural de contato com a Administração Pública (CGE/PR, 2021).

O canal de Ouvidoria, que se vale do sistema SIGO (Sistema Integrado de Gestão de Ouvidorias), é gerido pela Coordenadoria de Ouvidoria da CGE/PR, que, além das denúncias, também recebe elogios, sugestões, solicitações, reclamações e demandas inerentes à Lei de Acesso à Informação.

De maneira geral, a Ouvidoria visa ampliar o exercício da cidadania, a partir do recebimento e encaminhamento às demandas populares. Uma vez inserida no sistema, a reivindicação é analisada e encaminhada ao órgão competente. Assim, as providências cabíveis são adotadas e comunicadas ao interessado. Dependendo da gravidade e materialidade das demandas, há situações cuja abordagem exige a realização de averiguação, inspeção ou auditoria. Contudo, toda denúncia, que contenha minimamente materialidade, é encaminhada também ao agente de *compliance* para realizar o mapeamento do possível risco (CGE/PR, 2019a).

#### 2.6.1.8 Investigações internas

As investigações internas no Programa de Integridade e *Compliance* da CGE/PR, por meio de averiguação de fatos denunciados, identificação das circunstâncias ou apuração dos envolvidos à eventual violação legal ou normativa interna, são consubstanciadas na seara administrativa. Compete à Coordenadoria de Corregedoria

ou ao setor equivalente nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a realização da investigação interna.

Dentro das possíveis medidas administrativas que podem ser adotadas, tem-se a abertura de processos administrativos, tais como; processo administrativo disciplinar (PAD), quando envolvido for servidor público ou; processo administrativo de responsabilização (PAR), quando o envolvido se tratar de personalidade jurídica privada ou física. Além disso, de maneira meramente investigativa e preliminar, tem-se os procedimentos de sindicância e procedimento investigativo preliminar (PIP) (Lei n.º 20.656/2021).

Tais medidas podem ser aplicadas mediante iniciativa do Controlador Geral ou entidade máxima dos órgãos correspondentes, conforme os critérios de materialidade e autoria.

#### 2.6.1.9 Due diligence

O Governo do Estado do Paraná editou o Decreto n.º 8.038/2021 estabelecendo política de *due diligence* para ocupação de cargos de provimento em comissão e de função de gestão pública. Tal iniciativa não impede a nomeação de pessoa ao cargo, pois tem caráter meramente opinativo e abrange a análise e a identificação de riscos na investidura do nomeado, especificando os achados identificados na análise.

Portanto, se trata de ferramenta de relatório de possíveis riscos contidos naquela contratação, encaminhadas ao gestor da pasta que o cargo está vinculado e à Casa Civil para ciência.

#### 2.6.1.10 Auditoria e monitoramento

A Auditoria da Controladoria-Geral do Estado do Paraná foi instituída a partir da Resolução CGE n.º 48/2020. Essa foi posteriormente atualizada pela Resolução CGE n.º 63/2020, que subdividiu a Auditoria em Contingencial e Programada. A divisão ocorreu devido à necessidade de atendimento de diferentes tipos de demanda, que exigiu o estabelecimento de diferentes tipos de métodos.

A Auditoria Programada é baseada em um planejamento prévio, ou seja, a partir de uma programação preliminarmente realizada, normalmente por meio de plano de trabalho periódico que, no caso da CGE PR, é anual. Já a Auditoria Contingencial é

baseada em demandas espontâneas, seja de cunho gerencial, ou por demandas sociais externas ou internas ao poder público, como denúncias através do canal de ouvidoria e obtidas através das entrevistas do Programa de Integridade e *Compliance*.

A área de Auditoria e a Controladoria-Geral do Estado possuem como objetivo a fiscalização das atividades da administração pública estadual visando ao cumprimento dos princípios e das normas que norteiam a conduta da Administração Pública, e também na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos contra atos e omissões cometidos pela Administração Pública, conforme preconiza a Lei Estadual n.º 17.745/2013, que criou a CGE/PR.

Em relação ao monitoramento, cabe salientar que é previsto para assegurar o acompanhamento das atividades executadas pelo núcleo de integridade e *compliance*.

#### 2.6.1.11 Reteste

Devido o caráter continuado do Programa, principalmente por conta de ser uma política de Estado, o pilar do reteste serve para a melhoria contínua da execução do Programa, pois reavalia com a finalidade de corrigir e melhorar o desempenho do Programa de Integridade e *Compliance*, através das análises dos resultados obtidos (CGE/PR, 2021).

Conforme informações do site da CGE a fase de reteste somente foi iniciada na estrutura da própria CGE (CGE/PR, 2022).



### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme Gil (2008), uma das definições possíveis de método é um caminho para se chegar a determinado fim. O fim da ciência é buscar a veracidade dos fatos, ou seja, seu objetivo é obter conhecimento científico que possa ser verificado e replicado, se seguido o método descrito. Para se obter esse conhecimento utiliza-se uma metodologia, sendo essa o estudo do método, ou seja, a realização de um estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências. O aspecto dominante na execução da metodologia é a pesquisa (TARTUCE, 2006).

Existe uma diversidade de métodos a serem aplicados, variando entre si de acordo com o que se busca alcançar, ou seja, dependendo do objeto a ser analisado ou qual proposição se busca responder. Sendo diversos métodos, os mesmos são classificados em dois grandes grupos: aqueles que proporcionam bases lógicas de investigação e os que esclarecem acerca dos procedimentos técnicos que podem ser utilizados (GIL, 2008).

Os métodos que proporcionam bases lógicas de investigação são aqueles que desvendam os procedimentos lógicos a serem seguidos no processo de investigação de fatos da sociedade e natureza. São métodos com elevado grau de abstração e ligados a correntes filosóficas específicas que buscam explicar o processo de conhecimento da realidade. Estão nesse grupo os seguintes métodos e suas correntes filosóficas: "dedutivo relaciona-se ao racionalismo, o indutivo ao empirismo, o hipotético-dedutivo ao neopositivismo, o dialético ao materialismo dialético e o fenomenológico, naturalmente à fenomenologia" (GIL, 2008, p. 9).

Já os métodos que indicam os meios técnicos da investigação proporcionam ao investigador esses meios, a fim de que se possa obter objetividade e precisão no estudo dos fatos sociais, através da obtenção, processamento e validação dos dados. Os métodos deste grupo são: experimental, observacional, comparativo, estatístico, clínico e monográfico (GIL, 2008).

Diante dos métodos e metodologias é possível se valer dos mesmos para a realização de pesquisa. A pesquisa é a técnica, que de forma racional e sistemática, busca responder os problemas propostos; ou seja, através de fases que vão desde a formulação dos problemas, passando pela apresentação e discussão dos resultados obtidos, assim objetiva responder ao questionamento inicial (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Segundo Fonseca (2002), a pesquisa científica é o resultado do exame minucioso de um objeto, buscando dar resposta a um questionamento ou resolver um problema, se valendo de procedimentos e técnicas para tal. A pesquisa científica é subdividida em tipos, sendo esses quanto à abordagem; quanto à natureza; quanto aos objetivos; e quanto aos procedimentos. Cada um desses tipos abrange técnicas de pesquisa (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998; FONSECA, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; THIOLENT, 2011; SANTOS, 2015; TRIVIÑOS, 2015; GIL, 2019):

- Quanto à abordagem é composto por:
  - Pesquisa Qualitativa: que busca o aprofundamento da compreensão do objeto estudado através de dados não métricos; e
  - Pesquisa Quantitativa: que foca na objetividade, com base na análise de dados brutos quantificados, descrevendo as causas de fenômenos com linguagem matemática.
- Quanto à natureza abrange a:
  - Pesquisa Básica: que busca gerar conhecimento sem a previsão de aplicação prática; e
  - Pesquisa Aplicada: que objetiva gerar conhecimento de aplicação prática para a solução de problemas específicos.
- Quanto aos objetivos é composto por:
  - Pesquisa Exploratória: que objetiva propiciar maior familiaridade com o problema inicial, a fim de explicitá-lo e construir hipóteses, podendo ser de forma bibliográfica ou por estudo de caso;
  - Pesquisa Descritiva: busca descrever exatamente fatos e fenômenos de uma certa realidade, podendo ser por estudo de caso, análise documental e pesquisa *ex-post-facto*; e
  - Pesquisa Explicativa: objetiva a explicação do motivo para ocorrência de fenômenos descritos e detalhados, podem ser de forma experimental e *ex-post-facto*.
- Quanto aos procedimentos compreende por:
  - Pesquisa Experimental: busca, a partir da determinação do objeto de estudo e das variáveis que podem incidir influência sobre esse, controlar e

observar tais variáveis para definir os efeitos e diferenças que essas produzem, em uma relação de causa e efeito;

- Pesquisa Bibliográfica: busca, através de levantamento de referências teóricas previamente analisadas e publicadas em livros, artigos e similares, colher informações sobre a questão que se busca resposta;
- Pesquisa Documental: semelhante a Pesquisa Bibliográfica, entretanto recorre a fontes sem tratamento analítico para se obter as informações necessárias, como jornais, relatórios, documentos oficiais e similares;
- Pesquisa de Campo: objetiva colher informações e dados através das pessoas envolvidas com o objeto em estudo;
- Pesquisa *Ex-post-facto*: busca investigar relações de causa e efeito com fatos identificados após a ocorrência dos efeitos influenciadores;
- Pesquisa de Levantamento: constitui fonte de informações através da análise de uma amostra ou de uma população (censo);
- Pesquisa com *Survey*: objetiva obter informações e dados desejados diretamente de um grupo de interesse, podendo ser características ou opiniões;
- Estudo de Caso: recorre a análise de uma entidade específica, visando conhecer profundamente as características únicas e sua essência;
- Pesquisa Participante: busca a análise do objeto, através do envolvimento e identificação pessoal do pesquisador;
- Pesquisa-Ação: caracterizada com a participação ativa do pesquisador na ação ou resolução de problema social, onde os dados são coletados com base empírica, não tendo valor significativo em si;
- Pesquisa Etnográfica: definida pelo estudo de um grupo ou povo, tendo ênfase no processo, flexibilidade para modificar o escopo da pesquisa, interação e não intervenção do pesquisador no objeto estudado; e
- Pesquisa Etnometodológica: busca compreender a forma como os indivíduos constroem e/ou reconstróem a realidade social, analisando os procedimentos utilizados para realizar suas ações diárias.

### 3.1 Classificação metodológica

Pretende-se com a presente análise verificar se o modelo do programa de integridade e *compliance*, instituído pela Lei estadual paranaense sob número 19.857 de 2019, é aderente às principais metodologias empregadas mundialmente, bem como analisar suas potencialidades e fragilidades frente a tais metodologias, com o objetivo de contribuir para a melhoria do formato proposto pelo Estado do Paraná. Portanto, enquanto natureza metodológica será aplicada (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), pois terá aplicação prática da pesquisa ao analisar criticamente o modelo e metodologia do programa de integridade do Estado do Paraná, em vistas a propor melhorias objetivas.

Para isto será empregado uma abordagem qualitativa, em razão da busca pelo aprofundamento da compreensão do objeto estudado através de dados não métricos, ou seja, por permitir a coleta e análise de informações e materiais narrativos mais subjetivos, para compreensão dos fatos e fenômenos estudados. Para Gil, pesquisas como esta, definidas como pesquisa participante, têm seus procedimentos analíticos como de natureza principalmente qualitativa; não havendo fórmulas para orientar os pesquisadores (LAKATOS; MARCONI, 2003; GIL, 2008; GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto aos objetivos de pesquisa, estes se darão de forma exploratória e descritiva (LAKATOS; MARCONI, 2003). Sendo assim, terá cunho exploratório – "investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema" (LAKATOS; MARCONI 2003, p. 188), por vislumbrar maior familiaridade com o problema inicial, a fim de explicitá-lo e construir hipóteses, sendo principalmente em razão do tema ter pouco conhecimento acumulado e sistematizado (*compliance* e gestão de riscos no setor público). Apesar da temática de *compliance* ser amplamente discutida no setor privado, ainda é novidade ao ser aplicada no setor público, carecendo de conteúdo científico que trata do tema, em especial a metodologia adotada pelo Estado do Paraná. Também, pela forma permitir se valer de pesquisa bibliográfica, baseada em material publicado e acessível. Já, de forma descritiva "têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas" (LAKATOS; MARCONI 2003, p. 188) por se buscar descrever exatamente

os fatos e fenômenos da realidade do programa de integridade e *compliance* do Paraná, sendo por meio da análise documental, pesquisa *ex-post-facto* (GIL, 2008, p. 54) e por pesquisa participante natural (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Em relação aos procedimentos técnicos anteriormente mencionados, vale acrescentar que a análise documental, que para Fonseca (2002, p. 32) se dá a partir de fontes diversas sem tratamento analítico, será realizada com o tratamento dos principais relatórios publicados acerca das metodologias, bem como da análise da legislação brasileira e paranaense e livros relacionados ao tema. No que diz respeito ao caráter *ex-post-facto* da pesquisa – compreendendo o termo como "uma investigação sistemática e empírica na qual o pesquisador não tem controle direto sobre as variáveis independentes, porque já ocorreram suas manifestações ou porque são intrinsecamente não manipuláveis" (KERLINGER; ROTUNDO, 2003, p. 268), salienta-se que foram investigadas as relações de causa e efeito com fatos identificados após a aplicação da metodologia empregada em cada um dos pilares do programa de integridade e *compliance* do Estado do Paraná, visando à propositura de melhorias e ajustes a contribuir com o desenvolvimento da ferramenta para o setor público.

Vale destacar que, como se trata de um trabalho com objeto específico na avaliação dos desenhos estabelecidos, e não almeja realizar um estudo aprofundado quanto aos impactos da ferramenta de maneira direta nas políticas públicas, o tempo decorrido da implementação da ferramenta se demonstrou suficiente para as análises pretendidas. Por fim, também será feita a partir de pesquisa participante natural, em que "o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 194). Isso se justifica em decorrência da função exercida pelo pesquisador no momento da pesquisa, qual seja a de Diretor de Auditoria, Controle e Gestão da Controladoria-Geral do Estado do Paraná e responsável pelas coordenadorias de Integridade e *Compliance*, Auditoria, Controle Interno, Transparência e Controle Social, Ouvidoria e Desenvolvimento Profissional. Contudo, também importante destacar o compromisso do autor em manter o distanciamento ético, objetivo e imparcial do trabalho, a fim de evitar análises tendenciosas. O que colaborou para tal intento, fora a oportunidade tida pelo autor de ser convocado durante o ano de 2020 para assumir a Diretoria-Geral da Secretaria de Comunicação Social e da Cultura, onde desempenhou atividade de ordenação de despesas e gerenciamento

administrativo, técnico, jurídico e financeiro da instituição em comento. Momento este que pode aplicar a metodologia de forma objetiva, "do outro lado do balcão".

Diante deste cenário metodológico a estratégia será a de análise de conteúdo, por viabilizar a análise dos achados, por procedimentos sistemáticos e objetivos. O Quadro 1 sintetiza as informações sobre a classificação metodológica da pesquisa (PRODANOV; FREITAS, 2013).

**Quadro 1 - Classificação metodológica da pesquisa**

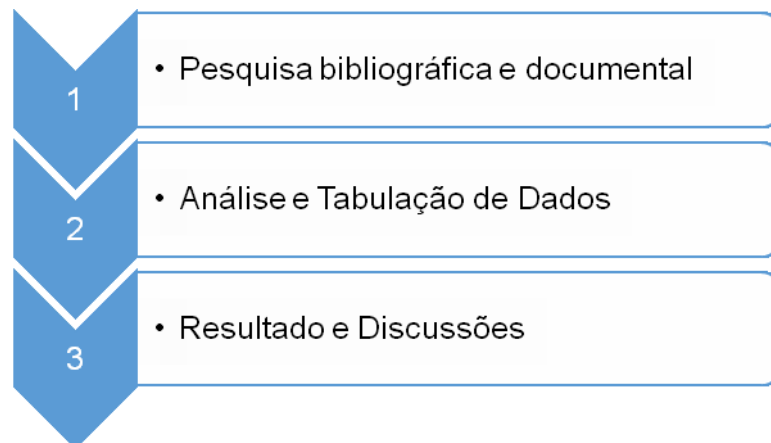
Tipos de pesquisa				Características		
Quanto à natureza	Quanto à abordagem do problema	Quanto aos objetivos	Quanto aos procedimentos técnicos	Gerais	Tipos de instrumento	Estratégia de pesquisa
Aplicada	Qualitativa por caso de estudo	Exploratória	Pesquisa bibliográfica	Por ser baseada em material publicado e acessível	Fontes bibliográficas	Análise de Conteúdo
		Descritiva	Pesquisa documental	Análise documental para corroborar os achados, inclusive com pesquisa a legislação, relatórios e manuais	Documentos, relatórios, legislação, manuais, etc.	
				<i>Ex-post-facto</i>	Relato do que aconteceu e de como pode ser ajustado	
			Pesquisa participante natural	Por levar em consideração a participação do pesquisador nos fatos analisados	Experiência do pesquisador enquanto participante do processo	

Fonte: Adaptado de Prodonov e Freitas (2013); Marconi e Lakatos (2003)

### 3.2 Etapas da pesquisa

A pesquisa foi dividida em três etapas, com o objetivo de elencar o processo investigativo. Essas etapas estão ilustradas na Figura 15.

**Figura 15 - Etapas da pesquisa**



FONTE: Autoria própria (2022)

### 3.2.1 Primeira etapa - Pesquisa bibliográfica e documental

A primeira etapa consiste na realização de pesquisa bibliográfica e documental, por meio da revisão de referencial teórico atualizado sobre o programa de *Compliance* por categoria/pilar, como essa estrutura pode ser efetiva através do gerenciamento de risco e trazer uma mudança cultural dentro da organização. Nesse sentido, as fontes utilizadas são livros, artigos científicos, dissertações, relatórios técnicos, documentos públicos, informações públicas e a experiência do pesquisador enquanto participante. Os principais autores abordados na pesquisa estão listados no Quadro 2.

**Quadro 2 - Principais categorias que comporão a análise**

continua

<b>Categorias</b>	<b>Conceito</b>	<b>Autores</b>
<i>Tone From the Top:</i> Comprometimento e suporte da alta Administração	Expressão que significa o apoio e engajamento da Alta Direção da organização com um programa.	GIOVANINI, 2014
<i>Risk Assessment:</i> Metodologia de Análise e Gerenciamento de Risco	Utilização de métodos para colher informações que permitam a identificação de riscos e seu posterior gerenciamento, visando sua mitigação.	GIOVANINI, 2014; MOELLER, 2011; OSIKA, 2016; HM GOVERNMENT, 2020; IIA, 2013; SOUZA; DA LOUZADA, 2018; COSO, 2013; 2017; CARVALHO <i>et al.</i> , 2019
Códigos de Ética e Conduta	Declarações político-administrativas que prescrevem normas de comportamento, com caráter orientativo e finalidade de promover ética e integridade, tudo de acordo com a cultura organizacional.	ZENKER; CASTRO, 2020; LAURETTI; SOLÉ, 2019; MATOS, 2011
Controles Internos	Processos de verificação sistemática permanente ou periódica a partir de documentos que verifiquem a conformidade.	COSO, 2013; GIOVANINI, 2014; MOELLER, 2011; CRUZ; GLOCK, 2007

**Quadro 3 - Principais categorias que comporão a análise**

Categorias	Conceito	Autores
Comunicação e Treinamento	Disseminação de informações que esclarecem questões atinentes ao programa e fomentam as mudanças de hábitos e cultura desejadas pelo <i>compliance</i> . Treinamentos permitem uma comunicação mais profunda que esclareça questões mais complexas.	GIOVANINI, 2014; MCLUHAN <i>et al.</i> , 2018
Canais de Comunicação	Meios de contato institucionais específicos para o recebimento de denúncias ou informações relevantes. Podem ser representados por linhas telefônicas, e-mails ou formulários on-line.	ACFE, 2020; CUNHA, 2019
Investigação Interna	Ações investigativas com o intuito de apurar a incidência de irregularidade e más condutas dentro do ambiente corporativo.	CUNHA, 2019; FRANCO, 2020
<i>DueDiligence</i>	Ferramenta que busca informações objetivas e prévias de organizações ou pessoas físicas com as quais a organização tem a intenção de se relacionar, a fim de mensurar o grau de risco do relacionamento almejado a partir da análise das informações obtidas.	ZENKER; CASTRO 2020; CEB, 2015
Monitoramento	Consiste no acompanhamento e verificação de funcionamento e desenvolvimento de um programa.	CUNHA, 2019
Transparência e controle social	Disponibilidade e acessibilidade à informações governamentais atualizadas de forma livre e compreensíveis. Forma de acompanhamento e verificação ( <i>accountability</i> ) exercido pela sociedade sobre seus representantes.	MAZZOLENI <i>et al.</i> , 2016
Reteste	Repetição do processo de auditoria para verificar se houve ajuste em conformidade com os parâmetros estabelecidos após a primeira auditoria	GIOVANINI, 2014

Fonte: Autoria própria (2022)

Portanto, o enfoque será individualizado por categoria/pilar do programa, correspondente ao suporte da alta administração, avaliação de riscos, código de ética e conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigações internas, *duediligence*, auditoria e monitoramento, transparência e controle social e reteste. Vale destacar que as categorias de transparência e controle social não são comuns nas metodologias de gestão de riscos e *compliance* do setor privado, sendo uma inovação da ferramenta aplicada ao setor público.



### 3.2.2 Segunda etapa – Análise e tabulação de dados

Nesta etapa foram realizadas análises e observações do objeto do presente estudo. O intuito foi sistematizar os principais achados de cada categoria/pilar de acordo com as metodologias de referência (COSO I, GRC e ERM; Orange Book; 3 linhas do IIA e; ISO 19600, 31000 e 37301), a fim de, na etapa 3, cruzar esta informação, com o quesito referência na metodologia empregada pelo Estado do Paraná.

Portanto, a partir dos dados obtidos, foram preenchidas tabelas, conforme modelo a seguir, para cada categoria/pilar avaliado. O preenchimento foi feito de acordo com as diretrizes expostas nos respectivos campos.

**Quadro 4 - Tabela de pesquisa**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Os quesitos representam as ações, critérios ou modelos de quesitos dentro do pilar.	Diz respeito à metodologia envolvida no quesito, de acordo com a bibliografia, documentos ou legislação que envolve o conjunto probatório obtido durante a pesquisa	Retrata o quesito de acordo com a metodologia empregada pelo Programa de Integridade e <i>Compliance</i> do Estado do Paraná	Refere-se à análise de conformidade entre os quesitos metodológicos e do Programa do Estado do Paraná	Corresponderá a avaliação do impacto gerado pelo Achado diante da realidade do estudo abordado. Poderá resultar em proposta de melhoria do Programa, de acordo com os resultados observados.

Fonte: Autoria própria (2022)

Assim, a primeira coluna tem como título a palavra "Quesito" e teve suas linhas preenchidas com os quesitos que representam as ações, critérios ou modelos de itens dentro da categoria/pilar. Ou seja, cada critério ou ponto dentro da categoria/pilar é representado na tabela enquanto quesito. A segunda coluna contém o critério teórico e metodológico do quesito, sendo indicada bibliografia, legislação, relatório ou autor que evidenciou o quesito, podendo inclusive ser mais de uma referência. A terceira coluna faz referência direta ao Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná, enquanto caso estudado. Portanto, aduz ao espelho do quesito referência dentro do programa, levando em consideração a legislação e documentos, bem como informações públicas.

### 3.2.3 Terceira etapa - Resultado e discussões

A terceira etapa se iniciou com o preenchimento da quarta coluna, esta se refere à análise de conformidade entre os quesitos metodológicos e os do Programa do Estado do Paraná. Assim, correspondeu à verificação e cruzamento entre a primeira e terceira coluna, resultando em uma conclusão de conformidade entre as metodologias. Por fim, a quinta coluna foi preenchida com a avaliação do impacto gerado pelo achado da quarta coluna no programa de integridade estudado, diante da realidade do estudo abordado. Assim sendo, em diversos casos resultou em propostas de melhoria do Programa.

## 4 ANÁLISE CRÍTICA E AVALIAÇÃO DA PESQUISA

Neste capítulo, é apresentado o produto do cruzamento entre a metodologia própria do Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná (manual, lei e decreto), com as diretrizes estabelecidas pelas metodologias internacionais abordadas no presente trabalho (metodologias), tal como COSO, ISO, Orange Book e 3 linhas do IIA. Ainda, após a categorização das diretrizes por "pilar", é realizada a análise de conformidade entre os quesitos metodológicos anteriormente referidos e aplicados no Programa do Estado do Paraná. Por fim, são realizadas propostas objetivas de melhorias ao desenho estadual, com a finalidade de contribuir para o avanço da metodologia paranaense.

### 4.1 Pilares

A categorização para análise foi realizada levando em conta os pilares do Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná, sendo: suporte da alta administração; avaliação de riscos; código de ética e conduta; controles internos; treinamento e comunicação; canais de denúncia; investigações internas; *due diligence*; auditoria e monitoramento; transparência e controle social e; reteste.

Em relação ao critério teórico foram referenciadas as metodologias com os respectivos números romanos: COSO I, GRC e ERM como "I"; Orange Book, como "II"; 3 linhas do IIA como "III" e; ISO 19600, 31000 e 37301 como "IV". Vale destacar que a metodologia *Orange Book*, por conta de ter sido desenvolvida especificamente para a Administração Pública britânica, foi tida a principal nesta análise.

#### 4.1.1 Suporte da Alta Administração

A importância do suporte da alta administração é trazida em todas as metodologias analisadas, sendo pilar fundamental de qualquer programa de *compliance* e gestão de riscos.

**Quadro 5 - Suporte da Alta Administração**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Comprometimento da Alta administração	O corpo diretivo e a alta administração devem demonstrar liderança e compromisso com relação ao sistema de gestão de conformidade. (I, II, III e IV)	Autoria do programa direto do Governador, estabelecendo como responsáveis pela execução do PIC os gestores máximos de cada órgão.	Em conformidade	Apesar da indicativa metodológica, o comprometimento é demonstrado a cada dia e em cada decisão da alta administração.
Desenho institucional	Arranjos institucionais apropriados ao negócio; (I, II, III e IV)	O Governador foi autor da Lei que instituiu o PIC, tornando o referido programa em uma política de Estado;	Em conformidade. A forma de instituição assegura a perenidade da política pública ao longo do tempo.	Adequado;
Definição de Responsabilidades e funções	Deve-se garantir que as funções e responsabilidades pelo gerenciamento de riscos sejam claras. (I, II, III e IV)	A responsabilidade é objetiva ao ordenador de despesas, autoridade máxima do órgão	Em conformidade. A própria legislação administrativa regula o assunto;	Adequado, todavia poderia se adotar como prática o mapeamento de processos para evidenciar os responsáveis;

Fonte: Autoria própria (2022)

De maneira geral, no que diz respeito ao pilar "suporte da alta administração", a metodologia adotada pelo Estado do Paraná está adequada a todas as metodologias referências, contudo poderia ser aprimorada ao se adotar como prática o mapeamento de processos para evidenciar os responsáveis em cada etapa do gerenciamento de riscos, antes, durante e após a realização do Plano de Integridade e *Compliance*.

#### 4.1.2 Avaliação de riscos

O pilar "Avaliação de riscos" ou *risk assessment*, certamente é o pilar mais complexo e com a maior variação entre as metodologias, como demonstrado em tópico específico. Por conta das especificidades de cada metodologia fora a categoria com o maior número de quesitos.

Quadro 6 - Avaliação de riscos

continua

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Gerenciamento de riscos integrados às atividades organizacionais	O gerenciamento de riscos deve ser parte integrante de todas as atividades organizacionais para apoiar a tomada de decisões no alcance dos objetivos (I)	O programa é implementado em toda a Administração Pública Estadual	Em conformidade	Ainda em fase de implementação.
Diversidade de fontes de riscos	Deve estabelecer atividades de gerenciamento de risco que cubram todos os tipos e fontes de risco (I e II)	4 inputs, sendo: canal de ouvidoria, quesitos do controle interno; urnas on-line e física e entrevista	Em conformidade	Implementado
Relação entre os riscos e o desempenho da organização	A organização deve entender a relação entre risco e desempenho, a fim de que o gerenciamento considere o tipo, a gravidade e as interdependências dos riscos e como eles podem afetar o desempenho. (I)	Análise de todos os tipos de riscos, contudo não há nenhuma previsão acerca da relação com o desempenho governamental	Não conformidade	Avaliar a possibilidade de realizar a interconexão dos riscos dispostos no PIC com o PPA e LOA.
Gerenciamento de riscos e oportunidades	Riscos positivos, ou oportunidade; e riscos negativos ou vulnerabilidades. (II, IV)	Somente previsão de gerenciamento de riscos negativos ou vulnerabilidades	Parcialmente em conformidade, pois não prevê a análise das oportunidades ou riscos positivos.	Ampliação do escopo de análise para aproveitar as oportunidades ou riscos positivos.
Responsável pelo gerenciamento dos riscos	Como primeira linha de defesa, os gerentes operacionais possuem e gerenciam os riscos. Eles também são responsáveis por implementar ações corretivas para lidar com deficiências de processo e controle. (III)	Atribuição da responsabilidade de gerenciamento ao "dono" do risco, ao operador e solidariamente à alta administração.	Em conformidade, inclusive com atribuição formal por meio do PIC.	Implementado
Identificação e análise de riscos	A identificação e análise de riscos deve incluir a análise de cenários variados, sensibilidade nas previsões, base objetiva ou subjetiva das premissas, otimismo ou viés do <i>status quo</i> , dependências e inter-relações entre os riscos. (I, II e IV)	Análise objetiva em relação às informações trazidas pelos Inputs	Parcialmente em conformidade, pois a análise não se vale de aspectos para além das premissas estabelecidas	Englobar a variação de cenário e inter-relação entre os riscos na análise

### Quadro 7 - Avaliação de riscos

				conclusão
Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Método de priorização na mitigação dos riscos	Priorização no tratamento dos riscos, de maneira a trabalhar os riscos mais críticos em relação ao atingimento dos objetivos estratégicos. (I, II e IV)	Matriz 4x4 com fatores de priorização envolvendo probabilidade de ocorrência e impacto.	Em conformidade, inclusive com sistema auditável e automatizado.	Implementado
Relatórios regulares do risk assessment	Relatórios regulares ao conselho devem fornecer uma avaliação equilibrada dos principais riscos e a eficácia do gerenciamento de riscos (I e II)	Plano de Integridade estabelecido como único relatório do risk assessment	Parcialmente e conformidade, pois o intervalo entre os relatórios são extensos.	Criação de comunicação periódica e regular por relatório envolvendo os achados do risk assessment.
Mitigação dos riscos por soluções multidisciplinares	Os riscos exigem pensamento sistêmico, incentivos alinhados, relacionamentos positivos e colaboração, juntamente com conhecimento técnico relevante, para apoiar abordagens multidisciplinares para seu gerenciamento eficaz. (II)	O próprio agente de <i>compliance</i> realiza as propostas de mitigação dos riscos, todavia não vinculando o responsável pela mitigação às propostas feitas.	Não conformidade	Dependendo da gravidade e complexidade do risco, promover no momento da execução do PIC a criação de grupo de trabalho multidisciplinar para gerenciamento eficaz do risco em comento.
Dinamicidade do método de gerenciamento de riscos.	O gerenciamento de riscos deve antecipar, detectar, reconhecer e responder a mudanças e eventos; (I, II, III e IV)	Metodologia estática em relação aos seus inputs, não permitindo o gerenciamento fora do processo regular de <i>risk assessment</i> .	Carência de dinamicidade na coleta e mitigação de riscos.	A metodologia poderia permitir detecção e respostas mais ágeis frente a mudança de eventos;

Fonte: Autoria própria (2022)

Conforme observado no montante dos quesitos, o desenho institucional do Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná é relativamente aderente às metodologias estudadas, contudo carente de implementação efetiva de alguns quesitos. Algumas situações mais específicas trazidas por algumas metodologias poderiam enrobustecer o gerenciamento de riscos do Estado do Paraná, caso implementassem as sugestões trazidas nesta categoria.

#### 4.1.3 Código de Ética e Conduta

A criação de código de ética e conduta é algo comum nas diversas metodologias analisadas, inclusive com previsão na estadual do *compliance*. Todavia, tal dispositivo ainda não foi formalmente desenvolvido pela Administração Pública estadual.

**Quadro 8 - Código de Ética e Conduta**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Estabelecimento de Código de Ética e Conduta	O comportamento humano e cultura influenciam todos os aspectos do Gerenciamento de riscos.  Assim deve-se assegurar que os valores e comportamentos esperados são comunicados e incorporados em todos os níveis. (I, II, III e IV)	Apesar da previsão de criação de Código de Ética e Conduta na legislação estadual, não fora editado código. Somente havendo o estatuto do servidor Lei n.º 6.174/1970.	Inconformidade com as metodologias pela ausência de código de ética e conduta estabelecido.	Criação de código de ética e conduta.

Fonte: Autoria própria (2022)

Para adequar-se às metodologias estudadas, deve-se realizar a edição de código de ética e conduta com vistas a explicitar o comportamento esperado do servidor público, bom base nos valores importantes para a Administração Pública.

#### 4.1.4 Controles internos

O pilar "Controles Internos" é bem desenvolvido na administração pública, tendo em vista a sua exigência constitucional no artigo 74 da Carta Magna. Dentre as ferramentas implementadas e estudadas neste trabalho referente ao gerenciamento de risco, certamente é a mais desenvolvida.

Quadro 9 - Controles internos

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Avaliação do cumprimento das condutas esperadas	Avaliar periodicamente se o estilo de liderança, as oportunidades de debate e as políticas de recursos humanos apoiam a cultura de risco desejada, incentivam os comportamentos esperados. (II)	Somente fora verificada a avaliação do servidor de carreira quando do estágio probatório.	Carência de métodos avaliativos das condutas dos servidores públicos de maneira geral.	Estabelecimento de políticas de avaliação 360º, com a prática de <i>feedback</i> . Ainda, realização de controles para testar a efetividade das ações.
Existência de controles internos	O gerenciamento de riscos e a operação e supervisão do controle interno devem ser considerados e alinhados (I, II, III e IV)	Controles internos estabelecidos em toda Administração Pública	Em conformidade	Implementado
Estabelecimento de políticas e procedimentos	Definição de padrões, políticas, procedimentos e orientações sobre o gerenciamento de riscos. (I, II, III e IV)	A coordenadoria de <i>compliance</i> é responsável pela edição de regulamentos, manuais e cartilhas, padronizando o gerenciamento de riscos	Em conformidade.	Implementado
Controles sobre o gerenciamento de riscos	Monitoramento pelos controles internos para fornecer garantia razoável sobre o gerenciamento de riscos a um nível aceitável no alcance dos objetivos organizacionais. (I, II, III e IV)	Controle Interno avalia a execução do plano de integridade.	Em conformidade	Carente de implementação
Segunda linha enquanto facilitadora do operacional e colaboradora da alta administração.	A segunda linha de defesa inclui a função de gestão de risco que facilita e monitora a implementação de práticas eficazes de gestão de risco pela gestão operacional e auxilia os proprietários de risco na definição da exposição ao risco alvo. (III)	Realizada a supervisão da gestão de riscos pela coordenadoria de <i>compliance</i> e monitoramento pelo controle interno.	Em conformidade.	Implementado.
Integração entre as 3 linhas	Operação integrada entre as "3 linhas" para gerenciar riscos, projetar e implementar controles internos e fornecer garantia por meio de monitoramento e revisão contínuos, regulares, periódicos e ad hoc. (III)	Metodologia baseada no modelo de 3 linhas.	Em conformidade	Metodologia de acordo, porém passível de desenvolvimento e formalização das responsabilidades.

Fonte: Autoria própria (2022)



Como se pode observar no Quadro 7, grande parte dos quesitos fora implementado no Programa de Integridade e *Compliance* do Paraná. A exceção decorre do quesito "Avaliação do cumprimento das condutas esperadas", pois carece de métodos avaliativos das condutas dos servidores públicos de maneira geral. Contudo é possível melhorar alguns aspectos da metodologia a partir da implementação dos quesitos discutidos neste subtópico.

#### 4.1.5 Treinamento e comunicação

O pilar "Treinamento e Comunicação" se demonstra fundamental para o dia a dia de qualquer programa de *compliance*, pois se trata de atividade meio e que garante a efetividade das ações finalísticas. O treinamento regular é essencial para o amadurecimento das equipes, enquanto que a comunicação é vital para o sucesso de qualquer atividade dentro da organização.

**Quadro 10 - Treinamento e comunicação**

continua

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Captação e retenção de talentos	Atrair, Desenvolver e Reter Indivíduos para construir capital humano alinhado com a estratégia e objetivos de negócios. (I)	A maioria dos agentes envolvidos no PIC são cargos em comissão, sujeitos a livre nomeação e exoneração.	Não conformidade, por conta da falta de critérios objetivos para nomeações e exonerações.	Realização de concurso público e criação do quadro próprio da CGE PR.
Treinamento contínuo	A organização deve fornecer treinamento regular, desde o início do emprego e em intervalos planejados e determinados pela organização. (I e II)	Foi estabelecido coordenadoria de Desenvolvimento Profissional para zelar pelo treinamento e capacitação.	Em conformidade, contudo a estrutura carece de planejamento para realização dos treinamentos.	Promover planejamento adequado a necessidade de desenvolvimento dos servidores.
Comunicação dos valores e comportamentos	Assegurar que os valores e comportamentos esperados são comunicados e incorporados em todos os níveis (I, II e IV)	Não há uma política de comunicação formalmente estabelecida. Foram encontrados ações pontuais nas redes sociais e sites institucionais.	Cumprimento parcial, pois o previsto na metodologia, pois carece de planejamento e verificação dos valores nos <i>stakeholders</i> .	Estabelecer estratégia de comunicação, voltada para a disseminação de valores e comportamentos, com indicadores de efetividade da mensagem.

Quadro 11 - Treinamento e comunicação

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Revisão periódica das políticas e declarações	Comunicação de uma política ou declaração para a organização e outras partes interessadas, que deve ser revisada periodicamente. (II)	Há Lei e Decreto que estabelecem a política do programa, todavia não há previsão de revisão desta ou existência de outras.	Parcialmente em conformidade, pois há evidência de políticas estabelecidas, mas estáticas.	Promover a complementariedade da política legalmente estabelecida, por meio de resoluções ou documentos oficiais encaminhados aos <i>stakeholders</i> internos e externos.
Comunicação voltada a conscientização e compreensão dos riscos	A comunicação deve ser contínua e interativa para apoiar o diálogo, fornecer e compartilhar informações e promover a conscientização e a compreensão dos riscos. (I e II)	Somente por meio do Plano de integridade e na fase de execução por meio de reuniões com os responsáveis pelos riscos	Em conformidade	Poderia estabelecer uma rotina periódica de diálogo com os <i>stakeholders</i> , para fornecer e compartilhar informações e promover a conscientização e a compreensão dos riscos.
Reporte à alta administração	Alertar a alta administração e, quando apropriado, os órgãos de governança, sobre questões emergentes e cenários de risco. (I, II, III e IV)	Quando da identificação de riscos emergentes e iminentes, informa-se a alta administração imediatamente.	Em conformidade, contudo informalmente e sem processo estabelecido.	Necessidade de formalização de processo.

Fonte: Autoria própria (2022)

O estabelecimento de políticas voltadas para captação, retenção e desenvolvimento de talentos é importante para a perenidade e melhoria do Programa de *Compliance*, conforme denotado das metodologias estudadas. Contudo o PIC PR carece de melhorias profundas nesse sentido. O ponto positivo é a criação de coordenadoria específica para exercer a atividade de desenvolvimento profissional, contudo o método de contratação, cargo em comissão, se demonstra frágil para o atingimento dos objetivos esperados.

#### 4.1.6 Canais de denúncia

Os canais de denúncia ou *hot lines* são ferramentas de comunicação, normalmente anônimas, especificamente para a realização de manifestações de denúncias. Nesse sentido se difere dos serviços de atendimento ao cliente (SAC), pois este serve para a resposta de problemas enfrentados na relação de consumo e/ou prestação de serviço, como dúvidas, trocas, devoluções e reclamações. Também

se difere do conceito de ouvidoria, pois esta normalmente serve como intância revisional do SAC e de atendimento relacionado a atividade da organização.

**Quadro 12 - Canais de denúncia**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Canal de comunicação enquanto <i>input</i> de riscos.	Por meio de seus canais de comunicação, eles podem fornecer informações relevantes e oportunas aos públicos-alvo. Dessa forma, eles podem identificar riscos que podem afetar a estratégia e os objetivos de negócios da entidade. (I e II)	As demandas encaminhadas à ouvidoria do Estado são analisadas e utilizadas no <i>risk assessment</i> .	Em conformidade.	Implementado.
Canal anônimo de comunicação com a Alta Administração	Meio de se comunicar anonimamente com o conselho de administração ou um conselho delegado - como uma linha direta de denúncia. (I)	O sistema da Ouvidoria permite o sigilo, identificação ou anonimato das demandas.	Em conformidade. Inclusive com a criação do Decreto n.º 7.791/2021 de proteção ao denunciante.	Implementado.

Fonte: Autoria própria (2022)

Como pode ser claramente observado dos quesitos colacionados no Quadro 9, os conceitos trazidos pelas metodologias sobre os canais de denúncia estão presentes na metodologia própria do Estado do Paraná, contudo este se utilizou do canal de ouvidoria, já implementado no Estado, enquanto canal de denúncias.

O objetivo de ter um canal para denúncias que permita o anonimato e que a informação chegue a alta administração fora resolvido, todavia é discutível o formato adotado e sua confusão teórica entre canal de denúncias e ouvidoria, podendo ser objeto de estudo mais aprofundado.

#### 4.1.7 Investigações internas

De forma geral, nas metodologias estudadas, as investigações internas são bem pontuais e normalmente realizadas a partir de denúncias específicas sobre condutas irregulares e situações de inconformidades. Assim, possuem escopo específico e indicações ou fortes indícios de autoria e materialidade.

**Quadro 13 - Investigações internas**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Realização de investigações internas em casos de não conformidade.	A organização deve desenvolver, estabelecer, implementar e manter processos para avaliar, avaliar, investigar e encerrar relatórios sobre casos suspeitos ou reais de não conformidade. Esses processos devem garantir a tomada de decisões justa e imparcial. (I e IV)	As investigações internas, após o levantamento de evidências de não conformidade é realizada pela coordenadoria de corregedoria.	Realização por meio de sindicâncias ou de procedimento de investigação preliminar.	Em conformidade.
Sanções às inconformidades	Dirigir e gerenciar ações corretivas, com estabelecimento de processos específicos. (I, II, III e IV)	A parte correicional é atribuída à coordenadoria de corregedoria do Estado, tendo na Lei n.º 6.174/1970 e demais leis sua referência.	Apesar de haver desenhos institucionais específicos para a parte processual administrativa, na prática não há evidências suficientes de sucessos.	Em conformidade com os desenhos institucionais.

Fonte: Autoria própria (2022)

A metodologia trazida pelo Estado do Paraná atribui a parte investigativa interna da Administração Pública paranaense à Coordenadoria de Corregedoria-Geral do Estado, que compete à realização de procedimentos investigativos e processos administrativos internos.

#### 4.1.8 *Due dilligence*

Os procedimentos de verificação prévia à contratação de fornecedores e prestadores de serviços estão presentes nas principais metodologias estudadas, porém de forma mais desenvolvida nas variações da COSO. Tal ferramenta permite uma análise dos riscos da contratação, para subsidiar a tomada de decisão e o formato da relação jurídica antes que esta se consubstancie.

**Quadro 14 - Due diligence**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Medidas para reduzir riscos	O governo tem um papel inerente na proteção e garantia do público, o que inclui tomar medidas econômicas para reduzir o risco a um nível tolerável. (I e II)	Contempla <i>due diligence</i> de contratação de cargos em comissão e regras objetivas na nas contratações públicas, envolvendo a impossibilidade de contratação quando o stakeholder não possui as condições apresentadas no edital.	Não possui <i>due diligence</i> de contratações implementado	Implementação de política de grau de risco de integridade nas contratações públicas.
<i>Due Diligence</i> para novas contratações	Novos parceiros de negócios não são contratados sem o <i>due diligence</i> (I)	Não possui <i>due diligence</i> de contratações implementado	Não conformidade	Implementação de políticas claras e prévias de <i>Due Diligence</i> para novas contratações

Fonte: Autoria própria (2022)

Apesar da *due diligence* estar presente no desenho da metodologia desenvolvida pelo Estado do Paraná, esta não se demonstrou implementada. Apenas há a iniciativa de *due diligence* na contratação de servidores de cargo de provimento em comissão, por meio da verificação do histórico do indivíduo e relatório à autoridade competente sobre o grau de risco da contratação. Tal ação não impede a nomeação, feita por Decreto do Governador, nem impede a tomada de posse, realizada pela autoridade máxima do órgão destino de trabalho do servidor contratado.

#### 4.1.9 Auditoria e monitoramento

O monitoramento deve acontecer antes, durante e após a implementação do tratamento de risco, com a finalidade de evidenciar os métodos e resultados dos trabalhos desenvolvidos e avaliar os controles definidos pelos executores (1.ª linha). Da mesma forma a auditoria serve para apoiar a alta administração com informações estratégicas com vistas a subsidiar a tomada de decisões. Portanto deve atuar com objetividade e independência na busca pela eficiência e eficácia das operações e verificação da conformidade dos processos com leis, regulamentos, políticas, procedimentos e contratos.

**Quadro 15 - Auditoria e monitoramento**

<b>Quesito</b>	<b>Critério teórico</b>	<b>Caso de estudo</b>	<b>Achados</b>	<b>Sugestão de melhoria</b>
Programa e método de auditoria	A organização deve planejar, estabelecer, implementar e manter um programa(s) de auditoria incluindo a frequência, métodos, responsabilidades, requisitos de planejamento e relatórios. (III e IV)	Fora instituído duas frentes para realização de auditoria, a programada, que visa trabalhar sobre planejamento e plano de trabalho e, a contingencial, que visa trabalhar sob demanda interna.	Parcialmente em conformidade, pois carece de maiores planejamentos, métodos e independência.	Realização de metodologia, contendo fluxos de processos e responsabilidades auditável e rastreável para definição do planejamento.
Objetivos de auditoria	Nos objetivos, deve incluir a eficiência e eficácia das operações; salvaguarda de bens; confiabilidade e integridade dos processos de comunicação; e conformidade com leis, regulamentos, políticas, procedimentos e contratos. (III e IV)	Objetiva a análise de conformidade, integridade dos processos e procedimentos.	Parcialmente em conformidade, pois carece de análise de eficácia e eficiência de forma mais aprofundada.	Adotar modelos de análise baseado da eficiência e eficácia das operações.
Monitoramento do risco	O monitoramento deve desempenhar um papel antes, durante e após a implementação do tratamento de risco. (I, II, III e IV)	Monitoramento realizado pela própria identificação e no reteste. Ainda pelo controle interno após a implementação.	Em conformidade, pois é feita a verificação do risco na etapa de <i>inputs</i> e após, quando do reteste.	Implementado.
Auditoria vinculada à alta administração	A Auditoria deve apoiar e dar suporte a alta administração para realização das suas funções e tomadas de decisão. (III e IV)	A Diretoria de Auditoria é vinculada diretamente ao Controlador-Geral do Estado	Em conformidade	Implementado
Objetividade e independência da auditoria	Auditoria analisa criticamente a adequação e a eficácia dos processos de controle na resposta aos riscos dentro da governança, operações, conformidade e sistemas de informação da organização. (III)	Auditoria independente e objetiva ligada diretamente a alta administração	Em conformidade	Implementado
Avaliação dos controles	Fornecer avaliação proativa dos controles propostos pela administração. (I, II, III e IV)	É realizada a avaliação dos controles de forma amostral e randômica	Parcialmente em conformidade, pois não há critério objetivo estabelecido para a definição da amostra e escopo	Definição de metodologia para definição de amostra e escopo para avaliação dos controles.

Fonte: Autoria própria (2022)

De maneira geral, os desenhos trazidos pela metodologia em análise estão em conformidade com os quesitos elencados no Quadro 12. Por se tratar de Programa recente, em desenvolvimento, carece de maturidade no pilar de auditoria, devido a complexidade dos protocolos de auditoria e necessidade de ferramentas avançadas de trabalho. Porém, o desenho aparenta estar no "caminho certo" para o atingimento dos objetivos trazidos pelas normativas publicadas.

#### 4.1.10 Transparência e controle social

O conceito inerente a este pilar difere nas metodologias desenvolvidas para organizações privadas e públicas de maneira mais veemente. Enquanto que para as organizações privadas não há a figura de controle social, na metodologia própria do Estado do Paraná é pilar fundamental. No que diz respeito à transparência, para o setor privado está diretamente ligado à relação e nível de informações expostas aos *stake holders*, principalmente aos conselhos gestor e fiscal e aos acionistas. Já, para a Administração Pública, está conectada a prestação de contas ao cidadão dos gastos públicos.

**Quadro 16 - Transparência e controle social**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Transparência dos principais riscos identificados.	A identificação transparente dos principais riscos enfrentados e como esses riscos serão gerenciados dentro dos planos de negócios. (I, IV)	Disponibilização do plano de integridade, contendo todos os riscos identificados.	Em conformidade, tendo em vista o caráter público do programa, a transparência é um pilar e vai além das metodologias analisadas.	Vai além da doutrina ao promover transparência de todos os riscos identificados.
Transparência da origem e tratamento dos riscos.	Ser aberto e transparente sobre a natureza dos riscos para o público e sobre o processo que está seguindo para lidar com eles. (IV)	Plano de integridade contendo origem do risco e propostas de mitigação.	Parcialmente em conformidade, pois apesar de ter transparência sobre origem e proposta de mitigação, não prevê transparência na forma em que o risco fora trabalhado.	Desde que não haja nenhuma informação sigilosa ou que traga risco sua revelação, a forma de tratamento do risco encontrado poderia ser informada.

Fonte: Autoria própria (2022)

Tendo em vista a natureza da Administração Pública, voltada para o serviço público e responsável pela transparência de seus atos, gastos e programas, percebeu-se

que o pilar em comento é mais desenvolvido e robusto em relação ao nível de transparência exigido pelas metodologias criadas para o setor privado.

Portanto, a metodologia proposta pelo Estado do Paraná é mais exigente aos critérios de transparência e formato envolvendo a publicidade dos seus atos.

#### 4.1.11 Reteste

O conceito de reteste não é unívoco das metodologias. Boa parte, como observado no Quadro 14, se refere ao aprimoramento da gestão de riscos ao longo do tempo, enquanto que outras tratam o reteste enquanto revisão ou reanálise dos riscos identificados. O Estado do Paraná estabeleceu o pilar do reteste como sendo a evolução da metodologia no tempo.

**Quadro 17 - Reteste**

Quesito	Critério teórico	Caso de estudo	Achados	Sugestão de melhoria
Melhoria contínua do gerenciamento de riscos	A gestão de riscos deve ser continuamente melhorada por meio de aprendizado e experiência (I, II e IV)	O reteste prevê a melhoria contínua e aperfeiçoamento da gestão de riscos	Em conformidade, mas ainda não aplicado.	Carente de implementação
Planejamento das mudanças no gerenciamento de riscos	Quando a organização determina a necessidade de mudanças no sistema de gestão da conformidade, as mudanças devem ser realizadas de forma planejada. (II)	Não há previsão de metodologia ou planejamento para a evolução / mudança na metodologia	Não conformidade	Estabelecimento de método e planejamento para ajuste na metodologia de gerenciamento de riscos.
Reavaliação dos principais riscos	Uma organização pode refazer a avaliação de riscos em relação aos mais relevantes. Os resultados podem ser alterados com base em mudanças no contexto de negócios, a disponibilidade de novos dados ou informações que permitem uma avaliação mais precisa ou desafios às premissas na base da avaliação inicial. (I)	Somente há a previsão da reanálise quando do reaparecimento do risco na nova identificação.	Parcialmente em conformidade.	Prever a obrigatoriedade de reanálise para os riscos mais relevantes.

Fonte: Autoria própria (2022)



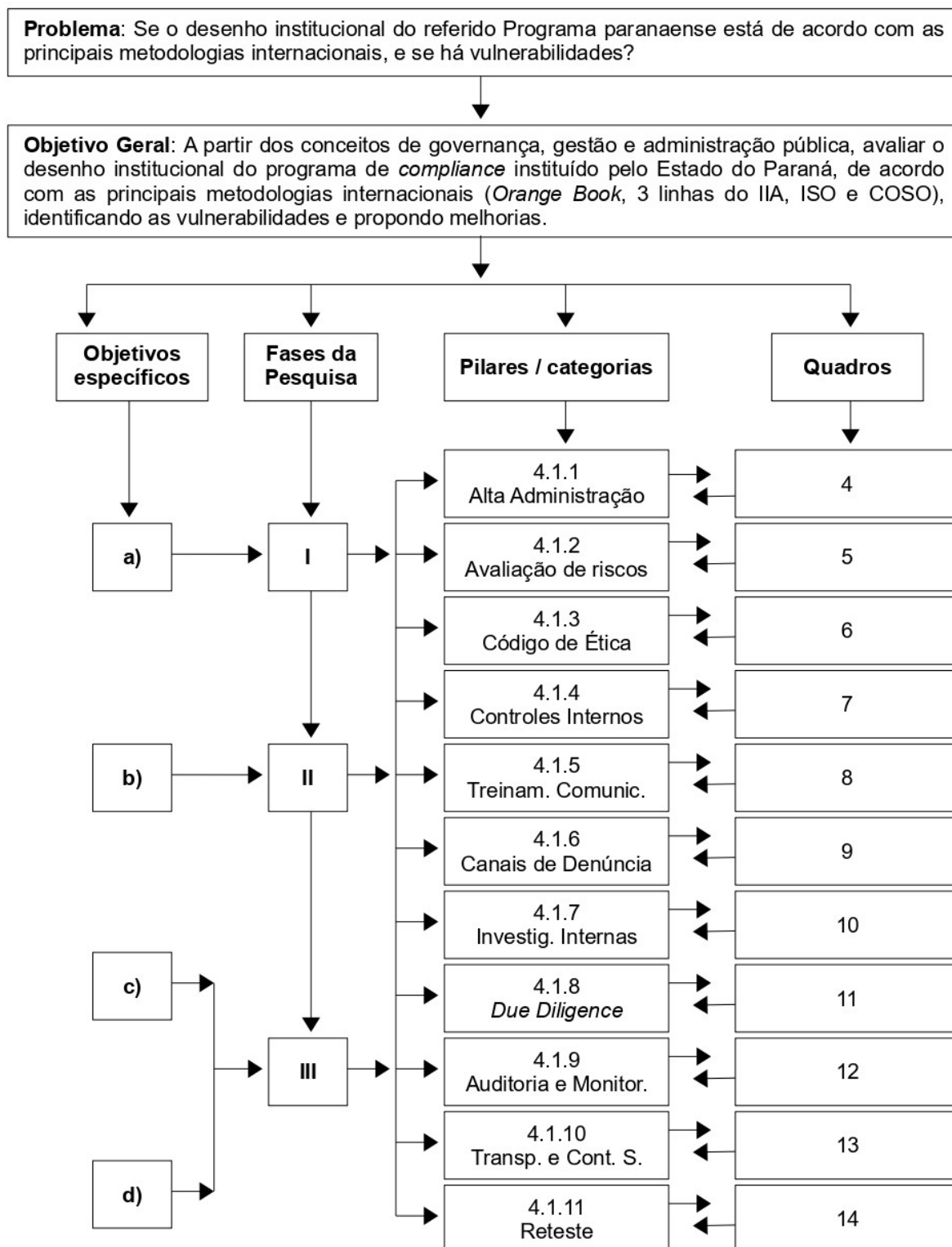
Apesar do Estado do Paraná prever o referido pilar, a fase embrionária que se encontra o referido Programa no momento da pesquisa, não o permitiu avançar na metodologia, pois ainda pendente de implementação em alguns órgãos e entidades do Estado.

De maneira geral, sugere-se, ainda, a implementação efetiva do Código de Ética e Conduta e das políticas de *Due Diligence* nas contratações, conforme já previsto na metodologia paranaense. Acredita-se que, com as ações sugeridas nos Quadros 4 a 14, a metodologia criada pelo Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná pode ser desenvolvida e complementada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 5.1 Resumo dos atendimentos aos objetivos específicos

Figura 16 - Modelo de raciocínio lógico metodológico



## 5.2 Sugestões de novos estudos

Conforme observado durante todo o estudo, a partir da presente discussão abriu-se um leque de diversos temas e questões que podem ser aprofundadas e respondidas. Assim, para dar prosseguimento a temática da pesquisa, sugere-se a ampliação dos estudos a fim de responder os seguintes questionamentos:

- (1) Qual a diferença estrutural do Programa de Compliance ou do Programa de Integridade?
- (2) Como a forma de instituição do Programa de Compliance Público, lei ou decreto, pode influenciar em sua perenidade e efetividade?
- (3) Programas de Compliance Público referendam ou contradizem o contido no artigo 74 da Constituição Federal?
- (4) O plano de integridade, contendo os riscos à instituição, protege ou expõe o gestor público, e em que medida isto ocorre?
- (5) Os achados trazidos pela metodologia, enquanto órgão de controle interno do poder executivo pode impactar nos apontamentos das contas pelo TCPR e demais órgãos de controle externo?
- (6) Este tipo de ferramenta é aplicável a outras instâncias da administração pública?
- (7) Devido a capacidade enonômica e operacional, levando em conta o princípio da realidade, tal ferramenta pode ser aplicada aos municípios? Em que medida?
- (8) Tendo em vista as alterações trazidas pela nova Lei de Licitações, Lei Federal 14.133/2021, em que medida programas de integridade e *compliance* podem colaborar na gestão de riscos e efetividade das contratações públicas?
- (9) Quais as peculiaridades dos diversos desenhos institucionais dos Programas Estaduais e Federal de Integridade no Brasil?

Como se pode observar, são vários os questionamentos que surgiram ao longo do presente estudo, o que demonstra a importância da discussão acadêmica da temática em tela.

## 5.3 Conclusão

A presente análise originou-se no interesse de investigar a suposta coerência da metodologia própria desenvolvida pelo Estado do Paraná, a respeito do Programa de Integridade e *Compliance*, com as principais metodologias mundiais sobre o tema, quais sejam: COSO I, GRC e ERM; Orange Book; 3 linhas do IIA e; ISO 19600, 31000 e 37301. Portanto, teve como objetivo principal, a partir dos conceitos de governança, gestão e administração pública e, levando em conta as metodologias anteriormente referidas, avaliar o desenho institucional do programa de *compliance* instituído pelo Estado do Paraná, a fim de identificar as suas vulnerabilidades e propor sugestões de melhorias.

A pesquisa foi realizada por participante natural em decorrência da função exercida pelo pesquisador no momento da pesquisa, qual seja a de Diretor de Auditoria, Controle e Gestão da Controladoria-Geral do Estado do Paraná e responsável pelas coordenadorias de Integridade e *Compliance*, Auditoria, Controle Interno, Transparência e Controle Social, Ouvidoria e Desenvolvimento Profissional.

Para isso, foi adotada pesquisa aplicada, por conta das sugestões de melhoria com aplicação prática da pesquisa, visando melhorias objetivas no desenho do Programa de Integridade do Estado do Paraná. No que diz respeito ao caráter ex-post-facto da pesquisa salienta-se que foram investigadas as relações de causa e efeito com fatos identificados após a aplicação da metodologia empregada em cada um dos pilares do Programa em comento.

Vale destacar que, como se trata de um trabalho com objeto específico na avaliação dos desenhos estabelecidos, e não almejou realizar um estudo aprofundado quanto aos impactos da ferramenta de maneira direta nas políticas públicas, o tempo decorrido da implementação da ferramenta se demonstrou suficiente para as análises pretendidas.

Primeiramente, foi apresentado no referencial teórico breve histórico sobre os temas relacionados à evolução da Administração Pública, gestão e governança no Brasil, se valendo de diversos autores. Para isso, fora feita uma reflexão sobre a evolução dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, do artigo 37 da Constituição Federal e sua relação com os temas referidos. Também fora realizado uma organização normativa brasileira acerca da governança e combate à corrupção, a fim de demonstrar a evolução da temática no ordenamento jurídico brasileiro.

Após, ainda no referencial teórico, foi colacionado o histórico e surgimento da ferramenta de *compliance*, bem como foi descrito por categoria (pilares) os conceitos e principais metodologias internacionais de gerenciamento de riscos, tal como COSO I, GRC e ERM; Orange Book; 3 linhas do IIA e; ISO 19600, 31000 e 37301. Feito isso, fora retratado de forma pormenorizada a metodologia própria criada pelo Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná, instituído pela Lei estadual 19.857/2019 e regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 2.902/2019.

Em resposta ao questionamento central do presente trabalho, foi constatado que a ferramenta de *compliance* pode ser utilizada como um instrumento de governança para garantir a conformidade dos órgãos públicos com as regras internas da

Administração Pública que constituem o princípio da moralidade. Inclusive, percebeu-se que a metodologia própria estabelecida pelo Estado do Paraná, de maneira geral, é aderente às principais metodologias internacionais estudadas, em especial a *Orange Book* e 3 linhas do IIA.

Posteriormente, foi realizada análise crítica dos quesitos categorizados para a elucidação dos objetivos específicos do presente trabalho, quais sejam: a identificação das boas práticas de governança a partir da revisão da literatura; a investigação da aderência do PIC com as boas práticas de governança; o estudo das divergências e peculiaridades do modelo proposto pelo Estado do Paraná frente às principais metodologias internacionais e; a identificação das possíveis vulnerabilidades, com a propositura de sugestões de melhoria.

Em relação à análise crítica, cabe esclarecer que fora realizada em 3 etapas. A primeira etapa consistiu na realização de pesquisa bibliográfica e documental, por meio da revisão de referencial teórico atualizado sobre o programa de *Compliance* por categoria/pilar. Na segunda etapa foi feita análise e observação do objeto do presente estudo de forma sistematizada relacionando os principais critérios de cada categoria/pilar de acordo com as metodologias internacionais, elencando-os na coluna "quesito" das tabelas 4 à 14. Também foram recortados os critérios teóricos referente a cada quesito, de acordo com as metodologias anteriormente referidas. Ainda, foi retratado o critério teórico "espelho" na metodologia do Estado do Paraná e colacionado na coluna "Caso de Estudo".

Na terceira etapa foi realizado o preenchimento da quarta coluna, esta se refere à análise de conformidade entre os quesitos metodológicos e os do Programa do Estado do Paraná. Assim, corresponde à verificação e cruzamento entre a segunda e terceira coluna, resultando em uma conclusão de conformidade entre as metodologias, informando a conformidade, conformidade parcial ou não conformidade entre as metodologias.

Por fim, a quinta coluna foi preenchida com a avaliação do impacto gerado pelo achado da quarta coluna no programa de integridade estudado, diante da realidade do estudo abordado. Assim sendo, resultou em diversos casos em propostas de melhoria objetiva do Programa paranense, de acordo com os resultados observados. Antes de cada quadro foi apresentada a categoria e, após, foi feita conclusão geral acerca da temática.

Em relação ao estudo realizado a respeito da evolução dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, foi constatado que os conceitos estudados são dinâmicos em relação a constante evolução dos costumes, cultura e compreensão das relações sociais. No que diz respeito à evolução da Administração Pública, concluiu-se que às ações de governo são pautadas pelo interesse público e não pelo lucro da iniciativa privada, neste sentido, este seria um dos motivos explícitos que a Reforma Administrativa baseada na Nova Gestão Pública (NGP) não galgou os resultados pretendidos. Esta governança estatal se traduz como a aquisição de poder e a distribuição desse a sociedade, de forma que haja participação no desenvolvimento das políticas públicas, com mecanismos de controle sobre a atuação dos gestores. Desta forma, a governança pública é a relação entre a sociedade civil, a esfera privada e a esfera pública na gestão da coisa pública.

Esse conceito trouxe o enfoque à origem da democracia, voltando à visão donde se origina o poder que constitui o Estado: do povo. Ao não abandonar a visão responsável e de apresentação de resultados, demonstra que a Máquina Pública deve ser eficiente, como preconizado na Reforma Administrativa; entretanto reforça o dever do Estado de servir ao público, como essência daquilo que nomeia seus trabalhadores e produtos.

Para que a Administração Pública alcance um nível ideal de efetividade, ou seja, eficiência no uso dos recursos e, eficácia no cumprimento de seus objetivos, necessária à consubstanciação de uma gestão efetiva donde haja um direcionamento superior previamente definido, cabendo aos agentes públicos de seus órgãos e entidades garantir sua melhor execução. Em relação à governança, deve ater-se a plenitude do processo decisório, em outras palavras, como, por quem e por que a decisão é tomada; qual forma de se obter o maior valor possível para os resultados; quais os resultados alcançados e se os mesmos eram os resultados esperados pelas partes interessadas.

Portanto, a boa governança pode ser compreendida quando do atingimento eficaz dos objetivos estratégicos em vistas ao desenvolvimento sustentável a partir: da conformidade com as leis e regras, observando o Estado de Direito; da promoção da transparência dos atos públicos em vistas a devida e regular prestação de contas; da busca pela efetividade, através da eficiência dos processos; do tratamento isonômico, equânime e inclusivo da sociedade.

Em relação o desenho instituído pelo Estado do Paraná, ficou claro a presença das boas práticas da governança pública a partir da análise individual dos pilares, marcado pelo monitoramento e gestão da integridade na Administração Pública, com base na gestão de riscos. Também ficou evidente a presença dos controles internos e canal de denúncia formalmente implementado.

No que diz respeito às divergências e peculiaridades do modelo proposto, de maneira geral o modelo proposto é aderente às metodologias analisadas. Em especial, todos os quesitos elencados no pilar "comprometimento da alta administração" são semelhantes entre as metodologias, contudo todos os demais pilares tiveram quesitos que apresentaram algum tipo de peculiaridade ou divergência entre o conjunto das metodologias internacionais bases e a do Estado do Paraná.

Contudo, vale ressaltar o distanciamento mais latente entre as metodologias referente os seguintes pilares: Código de Conduta; Canais de denúncias; *Due Diligence* e; Transparência e Controle Social. Em relação aos pilares "Código de Conduta" e "*Due Diligence*", apesar de previstos na metodologia do Estado do Paraná, ambos carecem de implementação e efetividade. Relativo ao pilar "canais de denúncia", a metodologia do Estado do Paraná diverge das demais, por confundir o canal de ouvidoria com o canal de denúncias. Apesar da decisão ter se demonstrada efetiva e econômica para implementação, foge da ideia apontada pelas metodologias de independência do canal de denúncias.

De forma positiva, o conceito inerente ao pilar "Transparência e Controle Social" difere substancialmente das metodologias desenvolvidas para organizações privadas e públicas. Primeiramente, não há a figura de controle social nas organizações privadas. Em segundo lugar, no que diz respeito à transparência, para o setor privado corresponde à relação e nível de informações expostas aos *stake holders*, principalmente aos conselhos gestor e fiscal e aos acionistas. Já, para a Administração Pública, está conectada a prestação de contas ao cidadão dos gastos públicos. Portanto, percebeu-se que o pilar em comento é mais desenvolvido e robusto em relação ao nível de transparência exigido pelas metodologias criadas para o setor privado.

Por fim, decorrente das divergências e vulnerabilidades encontradas no processo de análise dos quesitos, quando entendido como aplicável, foram sugeridas melhorias pontuais para o desenho paranaense. Pode-se, de forma exemplificativa relatar a proposta de realização do mapeamento de processos para evidenciar os

fluxos e seus responsáveis, com o intento de aprimorar o gerenciamento de riscos. Ainda, a sugestão de alargamento do escopo da gestão de riscos para abranger os riscos positivos ou oportunidades.



## REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.
- ANTONIK, L. R. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial**: uma visão prática. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- ARAÚJO, V. de C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. (Texto para discussão 45). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 19 mar. 2022.
- ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS (ACFE). **Report to the nations**: 2020 global study on occupational fraud and abuse. 2020. Disponível em: <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.
- AUGUSTINHO, S. M. **A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a "governança" do estado**: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013. 2013. 179 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/726>. Acesso em: 19 mar. 2022.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BARBOSA, R. **Oração aos moços**. Brasília: Senado Federal, 2019. v. 271. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao\\_aos\\_mocos\\_Rui\\_Barbosa.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao_aos_mocos_Rui_Barbosa.pdf?sequence=5&isAllowed=y). Acesso em: 23 dez. 2021.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **Core Principles for Effective Banking Supervision**. 2012. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2022.
- BEHN, R. The new public management paradigm and the search for democratic accountability. **International Public Management Journal**, v. 1, n. 2, p. 131-164, 1998.
- BERNSTEIN, C.; WOODWARD, B.; BOTTMANN, D. **Todos os homens do presidente**. São Paulo: Três Estrelas, 2014.
- BHATTA, G. Post-NPM themes in public sector governance. **State Services Commission**, p. 1-16, 2003.
- BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. Edição Especial. São Paulo: Edipro, 2019.
- BOFF, L. **Ética e moral**: a busca dos fundamentos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BONA, A. N. **História, verdade e ética**: Paul Ricoeur e a epistemologia da história. Guarapuava, PR: Unicentro, 2012.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 10.756, de 27 de julho de 2021**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 04 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4.º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995**. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9034.htm). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.694, de 24 de julho de 2012.** Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e as Leis n.ºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12694.htm). Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei n.º 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias n.ºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm). Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.846, de 1.º 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.303, 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 1.º mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 1.º mar. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet. **Revista Internacional de Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 143-166, 2001. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/77-NewPublicMgmtReform.pg.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 2015.

CARVALHO, A. de C. *et al.* **Manual de compliance**: auditoria independente. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CEB - COMPLIANCE & ETHICS LEADERSHIP COUNCIL. **Reducing the Cost of Third Party Compliance**. SCCE Conference, Atlanta, Georgia, October 30, 2015. Disponível em: [https://assets.corporatecompliance.org/Portals/1/PDF/Resources/past\\_handouts/Regional/2015/Atlanta/reducing-the-total-cost\\_2.pdf](https://assets.corporatecompliance.org/Portals/1/PDF/Resources/past_handouts/Regional/2015/Atlanta/reducing-the-total-cost_2.pdf). Acesso em: 23 mar. 2022.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). **The good governance standard for public services**. 2004. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/reports/good-governance-standard-for-public-services>. Acesso em: 26 jul. 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod\\_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf). Acesso em: 12 maio 2022.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Controle interno - estrutura integrada**: sumário executivo. Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2013. Disponível em: [http://escoladegoverno.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/COSO-I-ICIF\\_2013\\_Sumario\\_Executivo.pdf](http://escoladegoverno.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf). Acesso em: 19 mar. 2022.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance**: sumário executivo. Instituto dos Auditores Internos do Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução NBC TA n.º 315, de 24 de janeiro de 2014**. Dá nova redação à NBC TA 315 que dispõe sobre a identificação e a avaliação dos riscos de distorção relevante por meio do entendimento da entidade e do seu ambiente. Disponível em: <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2016/fev/NBC-TA-315-aud.doc>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Portaria n.º 1.089, de 25 de abril de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/11984199/do1-2018-04-26-portaria-n-1-089-de-25-de-abril-de-2018-11984195). Acesso em: 26 jul. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (CGE/PR). **Coordenadoria de Ouvidoria**. Curitiba, 2019a. Disponível em: <https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Coordenadoria-de-Ouvidoria>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (CGE/PR). **Urna on-line**. Curitiba, 2019b. Disponível em: <https://www.cge.pr.gov.br/Formulario/Urna-Online>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (CGE/PR). **Resolução n.º 48, de 7 de agosto de 2020**. Constitui Grupo de Trabalho permanente para realizar inspeções e auditorias de conformidade. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=237677&indice=1&totalRegistros=85&anoSpan=2022&anoSelecionado=2020&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (CGE/PR). **Resolução n.º 63, de 14 de outubro de 2020**. Constitui Grupo de Trabalho de Auditoria para realizar inspeções e auditorias de conformidade. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=240472&indice=1&totalRegistros=85&anoSpan=2022&anoSelecionado=2020&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (CGE/PR). **Manual do agente de compliance do Estado do Paraná**. Curitiba, 2021. Disponível em: [https://www.cge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-05/manual\\_compliance.pdf](https://www.cge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-05/manual_compliance.pdf). Acesso em: 27 jul. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ (CGE/PR). **Status do programa**. Curitiba, 2022. Disponível em: <https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Status-do-Programa>. Acesso em: 28 jul. 2022.

COPE, L. **Deus e justiça política**: um estudo sobre a governança civil de gênese a apocalipse. Almirante Tamandaré: Jocum Brasil, 2017.

CORTELLA, M. S. Ética é sempre coletiva. **MS Cortella**, 2019. Disponível em: <http://www.mscortella.com.br/artigo-cortella-etica-moral-valores-principios-6a>. Acesso em: 19 mar. 2022.

CRUZ, F. da; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CUNHA, M. **Manual de compliance**: compliance mastermind. São Paulo: LEC-Legal, 2019. v. 1.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FARNHAM, D.; HORTON, S. **Managing the new public services**. Basingstoke England: Macmillan, 1993.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2020.

FERRERA, L.; MOROSINI, F. C. A implementação da lei internacional anticorrupção no comércio: o controle legal da corrupção direcionado às empresas transnacionais. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 257-277, 2013.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: Ed. UECE, 2002. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

FRANCO, I. **Guia prático de compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GARCIA, E. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIOVANINI, W. **Compliance**: a excelência na prática. São Paulo: Compliance Total, 2014.

GUIMARÃES, T. de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, 2004. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15980>. Acesso em: 19 mar. 2022.

HAURIOU, M. **Précis de Droit Administratif, Contenant Le Droit Public Et Le Droit Administratif**. 11. ed. Bordeaux: Imprimerie Cadout, 1927.

HM GOVERNMENT. **The Orange Book**: Management of Risk – Principles and Concepts. 2020. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/866117/6.6266\\_HMT\\_Orange\\_Book\\_Update\\_v6\\_WEB.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF). Acesso em: 13 mar. 2022.

HUDSON, M.; COOK, J. F. S.; MEREGE, L. C. **Administrando organizações do terceiro setor**: o desafio de administrar sem receita. São Paulo: Pearson; Makron, 2004.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). **The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control**. Altamonte Springs, 2013. Disponível em: [https://www.iaa.nl/SiteFiles/IIA\\_leden/ippf%20pp%20the%20three%20lines%20of%20defense%20in%20effective%20risk%20management%20and%20control\[1\].pdf](https://www.iaa.nl/SiteFiles/IIA_leden/ippf%20pp%20the%20three%20lines%20of%20defense%20in%20effective%20risk%20management%20and%20control[1].pdf). Acesso em: 13 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo: IBGC, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Quem somos**. 2020. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/quemsomos>. Acesso em: 26 jul. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**: nível 2 - princípios fundamentais de auditoria do setor público. Belo Horizonte: IRB, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020-abr-irb-nbasp-nivel2.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 26 jul. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **ISO 31000**: gerenciamento de riscos. 2018. Disponível em: <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>. Acesso em: 13 mar. 2022.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói RJ: Ed. Universidade Federal Fluminense, 1999.

KANT, I.; GREGOR, M. J.; REATH, A. **Critique of practical reason**. New York: Cambridge University Press, 2007. (Cambridge texts in the history of philosophy).

KELSEN, H.; MACHADO, J. B. **Teoria pura do direito**. 8. ed. 2. tir. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. (Biblioteca jurídica WMF).

KERLINGER, F. N.; ROTUNDO, H. M. **Metodologia da pesquisa em ciencias sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: Epu, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAURETTI, L.; SOLÉ, A. de A. **Códio de conduta**: evolução, essência e elaboração: a ponte entre a ética e a organização. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LOCKE, J.; DANTAS, M. de M.; MIRANDA, D. M. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014.

MANSO, B. P. **A república das milícias**: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

MAQUIAVEL, N. *et al.* **O príncipe**. 4. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017. (Clássicos WMF).

MARGETTS, H. The Internet and transparency. **The Political Quarterly**, v. 82, n. 4, p. 518-521, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Grupo Gen - Atlas, 2016.

MATOS, F. G. de. **Ética na gestão empresarial**: da conscientização à ação. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MAZZOLENI, G. *et al.* (ed.). **The international encyclopedia of political communication**. Chichester UK, Malden MA: John Wiley & Sons, 2016. (The Wiley Blackwell-ICA International Encyclopedias of Communication).

McLUHAN, M. *et al.* **O meio é a mensagem**: um inventário de efeitos. São Paulo: Ubu, 2018.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: SaraivaJur, 2020. (Série IDP).

MERGULHÃO, M. F. D. **Corrupção no Brasil**: um ciclo repetitivo. Curitiba: Juruá, 2021.

MIRANDA, R. F. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOELLER, R. R. **COSO enterprise risk management**: establishing effective governance, risk, and compliance processes. 2. ed. Hoboken N.J.: Wiley, 2011. (Wiley corporate F & A).

NEGRÃO, C. L. **Compliance, controles internos e riscos**: a importância da área de gestão de pessoas. 2. ed. Brasília: Senac, 2017.

NETO, L. **Getúlio (1945-1954)**: da volta pela consagração popular ao suicídio. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NÓBREGA, A. C. **Aplicação da lei anticorrupção em estados e municípios**: e a questão dos acordos de leniência. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (NEAD). **A carta de Pero Vaz de Caminha**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ua000283.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.



O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Isonomía**, n. 14, p. 7-31, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-0218200100010007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-0218200100010007&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 07 maio 2022.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-d-e-empresas-estatais-edicao-2015-9789264181106-pt.htm>. Acesso em: 26 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Draft Policy Framework on Sound Public Governance**. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

OSIKA, C. ISO 31000. **8Quali**, 27 jun. 2016. Disponível em: <https://8quali.com.br/iso-31000/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

PAPA JOÃO XXIII. **Carta Encíclica Pacem In Terris**. Vaticano, Roma, 1963. Disponível em: [https://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_11041963\\_pacem.html](https://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html). Acesso em: 02 abr. 2022.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. 1989. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 21 dez. 2021.

PARANÁ. **Decreto n.º 2.902, de 1 de outubro de 2019**. Regulamenta a Lei n.º 19.857, de 29 de maio de 2019, que instituiu o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=226942&indice=1&totalRegistros=1&dt=21.1.2021.18.33.54.301>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PARANÁ. **Decreto n.º 7.791, de 08 de junho de 2021**. Dispõe sobre as medidas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública estadual. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=249102&indice=3&totalRegistros=170&anoSpan=2021&anoSelecionado=2021&mesSelecionado=6&isPaginado=true>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PARANÁ. **Decreto n.º 8.038, de 30 de junho de 2021**. Estabelece a realização de due diligence na contratação de pessoal para ocupação de cargo de provimento em Comissão e de Função da Gestão Pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=250155&indice=1&totalRegistros=131&dt=11.0.2022.10.33.36.727>. Acesso em: 28 jul. 2022.

PARANÁ. **Lei n.º 6.174, de 16 de novembro de 1970**. Estabelece o regime jurídico dos funcionários civís do Poder Executivo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=10297&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 26 jul. 2022.

PARANÁ. **Lei n.º 17.745, de 30 de outubro de 2013**. Cria a Controladoria-Geral do Estado. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=108391&codTipoAto=&tipoVisualizacao=compilado>. Acesso em: 28 jul. 2022.

PARANÁ. **Lei n.º 19.857, de 29 de maio de 2019**. Institui o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=220833&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 21 fev. 2022.

PARANÁ. **Lei n.º 20.656, de 3 de agosto de 2021**. Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=251680&indice=1&totalRegistros=1&dt=5.10.2021.15.41.40.205>. Acesso em: 28 jul. 2022.

PARANÁ. **Portal da transparência**. 2022. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home?windowId=888>. Acesso em: 28 jul. 2022.

PARANÁ. **Projeto de Lei n.º 136/19**. Institui o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: [http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=82290&tipo=l](http://portal.alep.pr.gov.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=82290&tipo=l). Acesso em: 1.º mar. 2022.

PAULA, M. A. B. de; PIRONTI, R. **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

PEDROSO, F. G. **Direito penal econômico**: temas essenciais para a compreensão da macrocriminalidade atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

PERUZZOTTI, E. **Enforcing the Rule of Law**: Social Accountability in the New Latin American Democracies. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh5t1>. Acesso em: 12 maio 2022.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP):** instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado. 2014. Dissertação (Mestrado em Governança e Planejamento Público) - Programa de Gestão Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/818>. Acesso em: 12 maio 2022.

PRING, C.; VRUSHI, J. **Global Corruption Barometer Africa 2019:** Citizen's Views and Experiences of Corruption. Berlin: Transparency International, 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>. Acesso em:

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://www.feevale.br/institucional/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>. Acesso em: 03 abr. 2022.

REDE NACIONAL DE OUVIDORIAS. **Central de defesa do usuário do serviço público.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/central-de-defesa-dos-usuarios>. Acesso em: 1.º mar. 2022.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROMEIRO, A. **Corrupção e poder no Brasil:** uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autentica, 2017.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica:** a construção do conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

SCHEIN, E. H. **Guia de sobrevivência da cultura corporativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2007.

SCHMITT, C. **O conceito do político.** Lisboa: Edições 70, 2015. (Biblioteca de Teoria Política, 12).

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo.** 39. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, F. P. de; DA LOUZADA, F. R. O modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 9, n. 15, p. 559-681, 2018.

STRECK, L. L. **Ciência política e teoria do estado.** 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa.** Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, 2006.

TAYLOR, F. W.; RAMOS, A. V. **Princípios de administração científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. **Foreign Corrupt Practices Act**. 1977. Disponível em:

<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 22 fev. 2022.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Versão 2. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em: 24 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Roteiro de auditoria de gestão de risco**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017. Disponível em: [file:///E:/Documents%20and%20Settings/Leia/Meus%20documentos/Downloads/Roteiro\\_de\\_auditoria\\_V2.pdf](file:///E:/Documents%20and%20Settings/Leia/Meus%20documentos/Downloads/Roteiro_de_auditoria_V2.pdf). Acesso em: 13 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Modelos de referência de gestão corporativa de riscos**. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 2015.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR). Unidade de Gestão da Integridade. **Histórico**. 30 ago. 2019. Disponível em: <http://portal.utfpr.edu.br/transparencia/unidade-de-gestao-da-integridade/historico>. Acesso em: 26 jul. 2022.

US CONGRESS. **Public Law 107–204, July 30, 2002**. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ204/pdf/PLAW-107publ204.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2022.

VÁZQUES, A. S. **Ética**. 30. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

VIEIRA, P. A. **Sermão do bom ladrão**. São Paulo: Edipro, 2008.

WEBER, M. **A política como vocação e ofício**. Rio de Janeiro: Vozes, 2020.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. **Worldwide Governance Indicators**. 2013. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#faq>. Acesso em: 24 mar. 2022.

ZENKER, M.; CASTRO, R. P. A. de (ed.) **Compliance no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.