SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Enap

GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E INTEGRIDADE

James Batista Vieira
e Rodrigo Tavares
de Souza Barreto

COLEÇÃO
Gestão
Pública

Governança, gestão de riscos e integridade

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão*: Cindy Nagel Moura de Souza. *Projeto gráfico:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Editoração eletrônica:* Clara Garcia Portilho.

Governança, gestão de riscos e integridade

James Batista Vieira
Rodrigo Tavares de Souza Barreto

Brasília
Enap
2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

V658g Vieira, James Batista

Governança, gestão de riscos e integridade / James Batista Vieira, Rodrigo Tavares de Souza Barreto -- Brasília: Enap, 2019.
240 p. : il. –

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-256-0107-0

1. Governança. 2. Governança Corporativa. 3. Gestão de Riscos. 4. Agência Pública. 5. Gestão Pública. I. Barreto, Rodrigo Tavares de Souza. II. Título.

CDU 35.073

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br

Agradecimentos

Esta obra é resultado das atividades desenvolvidas no âmbito do Centro de Estudos de Ética, Integridade e Boa Governança (CEEI), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Os autores agradecem a todos os seus integrantes pelos importantes momentos de trocas de experiências que contribuíram para o aprendizado mútuo.

Agradecemos também a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) pela confiança depositada em nosso trabalho, desejando que contribua para inspirar profundas mudanças na gestão das agências públicas brasileiras em favor de toda a sociedade.

Sumário

Sobre os autores

James Batista Vieira – Doutor em Ciência Política (IESP/UERJ). Bacharel em Direito (UFPB) e Ciência Política (UnB). Mestre em Ciência Política (UFRGS) e mestrando em políticas públicas na *Hertie School of Governance* (2019-2021). Professor do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI). Foi bolsista do Programa *Becas Líder* da Fundação Carolina e consultor da *Oxford Analytica*, do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), e pesquisador visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É líder do Centro de Estudos de Ética, Integridade e Boa Governança (CEEI). Vencedor do 3º, 4º e 6º Concurso Nacional de Monografias da CGU. Finalista do 10º Prêmio *Ethos*-Valor.

Currículo: <http://lattes.cnpq.br/9570558739587349>.

E-mail: <james@ccsa.ufpb.br>.

Rodrigo Tavares de Souza Barreto – Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (Unipê). Advogado com atuação especializada em Direito Público. Pesquisador do Centro de Estudos de Ética, Integridade e Boa Governança (CEEI) da Universidade Federal da Paraíba. Instrutor de cursos e palestrante em temas relacionados à Administração Pública. Servidor do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), onde exerceu as atividades de Pregoeiro e Coordenador de Compras e Contratos Administrativos. Atualmente integra a Consultoria Jurídica do IFPB.

Currículo: <http://lattes.cnpq.br/1571992671939874>.

E-mail: <rodrigo.tsb@hotmail.com>.

Não há ideias do passado ou do presente.

Há ideias certas ou erradas.

Celso Furtado

Introdução

A governança, a gestão de riscos e a integridade (g*overnance, risk, and compliance* – GRC) constitue uma tríade de iniciativas articuladas para gerar valor às agências públicas e corporativas, atuando de forma coordenada para garantir o alcance dos objetivos, tratar adequadamente as incertezas e promover o comportamento íntegro (OCEG, 2015). Esse modelo desenvolve e coordena as capacidades de todos os níveis de uma organização em favor de um desempenho sustentável – alcançado de forma íntegra, considerando as incertezas, observando os processos internos, em conformidade com as normas externas.

As boas práticas de governança, gestão de riscos e integridade (GRC) contribuem para o desempenho sustentável das agências públicas e corporativas ao:

- orientar as decisões, ações e controles para o alcance dos resultados;
- alinhar os objetivos com o propósito organizacional (missão, visão valores);
- aprimorar a qualidade do processo decisório (incorporando os riscos);
- garantir a conformidade com os princípios éticos e as normas legais;
- aumentar a confiança e a legitimidade da gestão perante os atores interessados; e
- elevar o valor econômico e social da organização.

A **governança** é a estrutura que abarca os processos de direção e controle. A estrutura de governança (corporativa ou das sociedades) estabelece os modos de interação entre os gestores (agentes), os proprietários (*shareholders*) e as partes interessadas (*stakeholders*) visando garantir o respeito dos agentes aos interesses dos proprietários e das partes interessadas (alinhando desempenho e conformidade).

A **gestão de riscos** é o conjunto de procedimentos por meio dos quais as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem afetar negativamente o alcance dos objetivos. A gestão de riscos é um instrumento que contribui para melhorar o desempenho por meio da identificação de oportunidades e a redução da probabilidade e/ou impacto dos riscos, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos e às normas legais.

A **integridade** (*compliance*) é a estrutura que coordena as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização. É um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias.

A nova governança pública incorpora a governança, a gestão de riscos e a integridade (GRC) às práticas das agências públicas. Como o objetivo das agências públicas é contribuir para resolver os problemas públicos (o desemprego, o analfabetismo, a poluição etc.) – incorporados à agenda governamental (gestão pública governamental) ou da sociedade civil (gestão pública social), em razão da ação política dos membros de uma determinada comunidade política (a cidade, a região, o país, a comunidade internacional) – essas práticas contribuem diretamente para aprimorar o resultado das soluções oferecidas pelos agentes públicos (o desempenho) e elevar a sua responsividade perante os atores interessados (conformidade). Tudo isso orientado por princípios como a responsividade, a transparência e a integridade que contribuem para fortalecer a legitimidade do governo democrático.

A nova governança pública está transformando o papel do governo, exigindo do setor público maior confiança e capacidade de coordenação social, baseada na colaboração entre os diversos setores do Estado, em favor do alcance de objetivos comuns de desenvolvimento. As agências públicas não lidam somente com a governança corporativa das organizações que integram a Administração Pública, mas detém

a responsabilidade de **colaborar com** e **regular os** demais setores do Estado. É atribuição do governo decidir sobre a configuração do arranjo institucional, autorizar a criação e o funcionamento das organizações (públicas, sociais e privadas) e estabelecer suas regras de funcionamento e interação, com vistas à promoção do desenvolvimento da comunidade política (*polity*).

Em um contexto democrático, a governança pública é exercida e responde às partes interessadas na resolução dos problemas públicos (*stakeholders*). Os agentes públicos governamentais, por exemplo, respondem aos cidadãos (financiadores do governo), aos usuários dos programas (beneficiários), aos órgãos de direção (Presidência da República e Congresso Nacional, governador e assembleias legislativas), aos órgãos de controle interno e externo, aos partidos políticos (interessados em ocupar o governo), às organizações parceiras da sociedade civil (colaboradores) e demais interessados na resolução dos problemas públicos. Sob essa perspectiva é preciso atuar na promoção do desenvolvimento por meio da cooperação entre as agências que integram os setores público, social e privado do Estado.

Isso implica que as estruturas de governança pública devem:

1) Determinar procedimentos para definição e alcance dos objetivos esperados pelas partes interessadas na resolução dos problemas públicos (*stakeholders*).

2) Garantir a responsividade de seus agentes ao estabelecer os incentivos adequados à ação (as competências, as recompensas e as sanções).

3) Instituir procedimentos de **desempenho** (para dar cumprimento aos objetivos) e **conformidade** (para garantir a integridade).

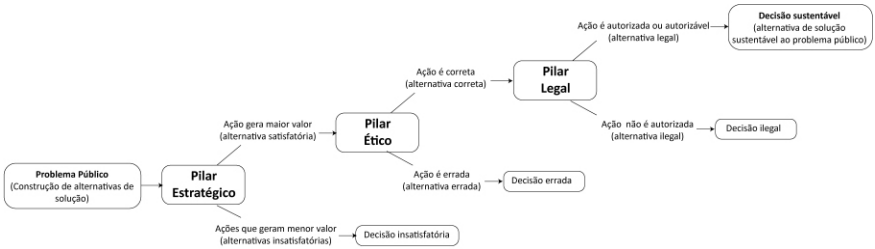
A boa governança alia o atingimento de critérios satisfatórios de desempenho à promoção das exigências de conformidade. O desempenho trata de como o agente público contribui para a geração de valor para a comunidade, agindo de forma a empenhar seus melhores esforços para entregar os resultados mais satisfatórios. Nesse sentido, decisões

que maximizam critérios de desempenho como eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade, equidade são preferíveis àquelas que geram menos valor público. A conformidade trata do cumprimento dos requisitos éticos e legais necessários à conduta esperada de um agente público. Primero, as decisões devem ser corretas, estar em conformidade com princípios como a responsividade (*accountability*), a impessoalidade, a transparência, a participação, a equidade e promoção do maior bem para o maior número de pessoas. Segundo, as decisões devem ser legais, estar em conformidade com a constituição, as leis e os regulamentos que autorizam politicamente os gestores públicos a atuar no Estado.

A boa governança pública orienta as decisões dos agentes públicos por um *ethos* constituído por três pilares: o estratégico, o ético e o legal. O primeiro implica no compromisso do agente com a resolução dos problemas públicos, com a geração de valor para as partes interessadas (*stakeholders*), alcançada por meio da excelência técnica e política. O segundo descreve o dever do agente com a tomada de decisão correta que observa os princípios éticos (deontológicos e teleológicos) que devem pautar sua conduta. O terceiro representa o dever do agente em dar cumprimento à lei, às decisões políticas fundamentais da comunidade, formalmente dispostas na constituição e nas demais normas da legislação.

A boa governança pública alia o desempenho e a conformidade ao tomar e implementar **decisões sustentáveis** – estratégica, ética e legalmente adequadas. Isso significa que os agentes públicos promovem ações que geram valor para solucionar os problemas públicos, agindo em conformidade com os princípios éticos que fundamentam a sociedade e a autorização legal proveniente do Estado.

Esquema 1 – O modelo de decisão do agente público



Fonte: Vieira (2018).

Os mecanismos de governança, gestão de riscos e integridade (GRC) buscam assegurar aos agentes públicos efetivo cumprimento aos objetivos das agências públicas, atingindo níveis superiores de desempenho e garantindo um comportamento em conformidade com os princípios éticos e legais estabelecidos. Esses mecanismos buscam não somente melhorar, mas dar efetividade às decisões, implementando-as de forma a atender os interesses das partes (os cidadãos, os financiadores, os parceiros, os agentes regulados etc.) na resolução dos problemas públicos.

Com o propósito de contribuir para a disseminação desses princípios, modelos e práticas, cada um desses mecanismos será analisado em detalhe nessa obra, permitindo aos agentes públicos e aos cidadãos conhecer os principais elementos que permitem às agências públicas preservar e aumentar o valor dos serviços prestados à sociedade.

PARTE I – GOVERNANÇA

A governança

O termo governança se refere ao processo de direção e controle realizado pelo governo, pelo mercado ou por redes, sobre qualquer tipo de organização (públicas ou privadas/formais ou informais), sistema, território etc. (BEVIR, 2012, p. 1). A governança está relacionada a quaisquer processos de coordenação social, razão pela qual não se limita à forma hierárquica e verticalizada, baseada no controle direto e formal, típico do governo do Estado. Os mercados (sistemas de competição) e as redes (sistemas de cooperação) são exemplos de estruturas de governança que decidem e coordenam as ações sociais sem a necessidade de controles hierárquicos (WILLIAMSON, 1985; POWELL, 1990).

A governança não se confunde, nem se restringe, ao governo (a organização do setor público responsável pela direção política do Estado). É o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado, assim como quando as empresas dirigem seus empregados ou os parceiros de uma rede fixam regras de deliberação e implementação de suas decisões (RHODES, 1996). Sob essa perspectiva, o governo do Estado é exercido por meio de um processo interativo em que se reconhece que nenhum ator social – governamental ou da sociedade civil – detém os recursos e a capacidade para resolver os problemas públicos de forma unilateral. A governança é exercida por esses múltiplos atores envolvidos ou partes interessadas (*stakeholders*), por meio de instituições formais e informais – processos, regulamentos, normas, costumes, leis, redes – que regulam o processo de tomada de decisão e implementação em favor do alcance de seus objetivos (geração de valor).

A coordenação social é geralmente alcançada por meio de algum dos três modos ideais: hierarquias, mercados ou redes (BEVIR, 2012, p.16). A hierarquia é o modo de coordenação social com base na autoridade e

no controle centralizado. O mercado é o modo baseada nos preços e na competição. A rede é o modo baseado na confiança estabelecida entre parceiros.

Quadro 1 – Tipologia dos modos de governança

	Hierarquias	**Mercados**	**Redes**
Governança	autoridade	preços	confiança
Relação entre membros	emprego	contrato	troca de recursos
Grau de dependência entre membros	dependente	independente	interdependente
Meios de resolução de conflito e coordenação	regras e comandos	barganha	diplomacia
Cultura	subordinação	competição	reciprocidade

Fonte: Bevir, Mark (2012, p. 17).

As hierarquias são organizadas racionalmente, por meio da lei, de forma que uma autoridade central é capaz de subordinar unidades para desempenhar funções especializadas. A unidade inferior presta contas à unidade imediatamente superior em uma cadeia de comando e controle direto. As unidades que integram as hierarquias operam de forma especializada, cabendo às unidades superiores realizar a sua coordenação por meio do estabelecimento de decisões e regras que fluem de cima para baixo. O nível estratégico, superior, estabelece as políticas e estratégias de coordenação. O nível tático, intermediário, traduz essas estratégias e políticas em diretrizes. O nível operacional, inferior, realiza os comandos superiores na prática cotidiana. A subordinação é direta e os comandos fluem por meio de linhas de autoridade claras e formalmente estabelecidas que facilitam a supervisão e o controle.

Essa autoridade formal é exercida de maneira impessoal. As interações profissionais e a obediência às decisões são baseadas na posição dos indivíduos na estrutura hierárquica da organização. As decisões superiores devem ser obedecidas não em razão das relações pessoais entre os membros ou por uma eventual concordância sobre a sua qualidade técnica, mas em razão da posição formal ocupada pelo membro superior da organização. Esse processo é garantido por meio de regras abstratas que definem a posição dos membros dentro da estrutura hierárquica. Por essa razão, as hierarquias operam melhor quando existe um propósito organizacional bem estabelecido, dividindo operações complexas em funções formalmente atribuídas a unidades especializadas e subordinadas a uma unidade de comando centralizada.

Os mercados são um modo de coordenação social distinto. O mercado é um espaço, físico ou não, em que bens são transacionados de forma voluntária, baseado num sistema de preços. Os vendedores ofertam os bens no mercado e os compradores os adquirem. Os vendedores estabelecem a oferta e os compradores a demanda dos bens. A interação entre oferta e demanda resulta num preço de mercado para cada tipo de bem transacionado. Quando a oferta total de um bem é igual à demanda total desse mesmo bem o mercado está em equilíbrio – situação em que o preço expressa uma condição em que a oferta do vendedor e a demanda do comprador são equiparadas.

O sistema de trocas de mercado permite a coordenação social por meio de um sistema de preços em que indivíduos dispersos, sem qualquer vínculo pessoal, interagem entre si. Esse sistema de preços permite aos indivíduos, atuando de forma independente e impessoal, adquirir informação sobre a oferta e a demanda de um determinado bem, ajustando o comportamento individual de produção e consumo às situações de mercado. Quem produz mais de um bem em um momento excedente na oferta ou de redução do consumo é sancionado (redução do preço), assim como quem consome mais de um bem com escassez de oferta ou elevação da demanda (aumento do preço). Esse mecanismo informal de controle de preços funciona como o substituto de mercado para o controle burocrático e formal do modo de governança hierárquico.

As redes, por sua vez, operam a coordenação social por meio da interação contínua entre múltiplos atores que transacionam recursos de forma autônoma, mas interdependente. As redes são um modo de governança baseada na confiança entre parceiros que instituem vínculos para o benefício mútuo, compartilhando recursos de forma contínua. Os parceiros de uma rede aprendem a cooperar devido ao benefício extraído de interações repetidamente vantajosas para ambos. Assim, a cada nova rodada de interação é mais fácil para os parceiros, estabelecendo uma relação de confiança, cooperarem para a realização de uma determinada vantagem mútua. Com o tempo, as relações de confiança solidificam as interações em redes de colaboração.

Esse modo de governança é mais igualitário e cooperativo do que os mercados e as hierarquias, pois as redes substituem: *i*) as relações competitivas de mercado por um sistema de confiança e colaboração; e *ii*) as cadeias de comando e controle formal e hierárquico por estruturas flexíveis, informais e horizontais de interação e interdependência. Em rede, os atores cooperam em favor de benefícios mútuos, compartilhando voluntariamente seus recursos. Esse modo de governança permite coordenar os atores em favor de objetivos comuns que transcendem os interesses individuais ou organizacionais imediatos. A coordenação não deriva de uma unidade central de comando (hierarquia), nem de um sistema de preços competitivos (mercado), mas do compartilhamento de recursos orientados para a realização de propósitos comuns. Atuando dessa forma, as redes podem inovar, adaptar e aprender mais rapidamente, sem desconsiderar os princípios e propósitos comuns que orientam a interação dos atores.

É importante observar que todos os modos de governança apresentam vantagens e desvantagens, razão pela qual, geralmente, esses tipos ideais são combinados para maximizar o desempenho e a conformidade dos sistemas em face de seus objetivos. Hierarquias tendem à burocratização, a se tornar sistemas rígidos e ineficientes que de forma irresponsiva ao público externo da organização (clientes ou cidadãos) passa a centrar-se em seus próprios processos internos. Mercados apresentam limitações que impactam negativamente no sistema de preços, como os monopólios

(controle da oferta de um bem por um ou poucos vendedores que operam em cartel), as externalidades (efeito indireto das trocas sobre terceiros), os custos de transação (informação, negociação e garantia dos contratos) que precisam ser devidamente regulados para a efetiva realização dos benefícios de um sistema competitivo de trocas. Redes carecem de estabilidade e de mecanismos efetivos de sanção ao oportunismo (vínculos contratuais ou de autoridade formal), dificultam o processo de responsabilização ao tornar menos transparente a responsabilidade de cada ator e também podem contribuir para a rigidez, inibindo a inovação e a adaptação, em razão da interdependência complexa estabelecida entre múltiplos parceiros. Por isso, as decisões sobre o modo, ou a combinação de modos, de governança mais adequado dependem das características e propósitos dos sistemas a serem governados, podendo ser reconhecida *a priori* uma diferença entre a governança corporativa e a governa pública.

A governança corporativa

A governança corporativa ou das sociedades é o sistema pelo qual as sociedades (empresariais, civis, públicas) são dirigidas e controladas, com a finalidade de promover valor aos proprietários (*shareholder*) e/ou partes interessadas (*stakeholders*) e assegurar a sua sustentabilidade (IBGC, 2018). A governança compreende a garantia dos direitos das partes proprietárias e interessadas, a estrutura de poder e de relações entre seus órgãos e o sistema normativo que rege as relações internas e externas das sociedades (ROSSETTI; ANDRADE, 2016, p. 138). A governança está centrada nos processos de direção e controle das organizações, abordando a distribuição de direitos e responsabilidades entre seus integrantes, as regras e procedimentos para tomada de decisão e a definição dos meios para alcançar os objetivos e os instrumentos para controlar o desempenho (OCDE, 1999; CADBURY COMMITTEE, 1992; SHLEIFER, VISHNY, 1997).

Inicialmente, o debate sobre a governança inspirou mudanças nas práticas corporativas ou societárias. As corporações modernas surgiram a partir um longo desenvolvimento institucional que permitiu a criação de organizações na forma de sociedades empresárias que estabeleceram,

concomitantemente, a separação entre: *i*) o patrimônio do gestor e da sociedade (criação da personalidade jurídica); e *ii*) a propriedade da sociedade e a gestão da sociedade (separação entre propriedade e gestão). A primeira visa incentivar o investimento ao preservar os proprietários e gestores da organização da responsabilidade legal e financeira pelos eventuais prejuízos corporativos inerentes às atividades do empreendimento societário (excetuando os casos em que existe deliberada má fé dos gestores). A segunda iniciativa visa profissionalizar a gestão corporativa ao especializar a função gerencial em face do direito de propriedade (BERLE; MEANS, 1932).

Nesse contexto, o controle corporativo está nas mãos dos gestores que operam cotidianamente a organização em favor dos proprietários / acionistas (*shareholders*). Os proprietários não atuam individualmente na gestão das corporações, cuja propriedade é compartilhada (suas deliberações ocorrem em assembleias esparsas). Sua atuação consiste principalmente na expectativa do recebimento de lucros e dividendos como contrapartida do investimento do capital realizado na compra de parte da propriedade por meio da aquisição de ações (remuneração do capital). Por outro lado, os gestores corporativos dispõem de liberdade de gestão e recebem salários e bônus em troca de seu trabalho (remuneração do trabalho). Logo, nessas organizações, a governança visa garantir que a gestão observe o interesse dos proprietários (*shareholders*) e o harmonize com os dos demais atores interessados *(stakeholders*), em favor de maior rentabilidade para o investimento, observando também a responsabilidade corporativa (JENSEN, 2002; BAKER; ANDERSON, 2010).

- **O modelo de agência**

No cerne do debate sobre a governança corporativa reside o problema do conflito de agência: como desenhar instituições que incentivam adequadamente os agentes a cumprir os objetivos acordados e a agir com responsabilidade? (KLEIN, 1985; JENSEN; MECKLING, 1976). A separação entre propriedade e gestão cria uma situação de potencial conflito de interesse entre os proprietários e demais atores interessados (principais) e os gestores (agentes). Os principais delegam aos agentes o

poder de agir em seu nome, criando oportunidades em que eventualmente, particularmente, em razão do contexto de assimetria de informação, o agente pode atuar de forma oportunista (quando agentes buscam o interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo ao principal) (WILLIAMSON, 1985). Em termos analíticos, o interesse recai sobre a **teoria dos contratos firmados em contexto de assimetria de informação** que analisa as características dos contratos e as variáveis que influenciam suas características, de acordo com a informação, o comportamento (a racionalidade limitada – capacidade limitada dos indivíduos em acumular, processar e transmitir informação) e o contexto de incerteza no qual as partes envolvidas interagem (SIMON, 1961; LAFFONT, 1989; PÉREZ-CASTRILLO; MACHO-STANDLER, 1997).

Como o principal *shareholder* ou *stakeholder* não pode supervisionar completamente o agente (gestor), existem riscos de agência (estratégias oportunistas podem ser adotadas pelo agente em detrimento do interesse do principal) e custos de agência (relativos à supervisão dos agentes pelos principais, a prestação de contas dos agentes aos principais e a assimilação das perdas residuais que ainda resultarem das atitudes oportunistas não mitigadas) que são inerentes a essas relações e são comumente observadas não só em sociedades empresárias (corporativa). As relações de agência também existem em outras formas de delegação, como aquela que ocorre quando os cidadãos delegam o poder político aos governantes por meio de eleições (política-democrática), os governantes nomeiam burocratas para implementar as políticas públicas (burocrática) ou ainda quando os indivíduos contratam profissionais que prestam serviços (advogados, médicos, mecânicos, professores etc.). Por essa razão, o principal precisa instituir estruturas de governança que permitam dirigir e controlar essas relações ou sistemas de forma a garantir que os agentes atuem de acordo com seu interesse (mitigando o conflito de agência, garantindo a conformidade e o melhor desempenho possível do agente frente o interesse do principal).

É por meio da estrutura de governança que são confiados os recursos e definidas as responsabilidades dos agentes da organização, tornando-os responsivos (*accountable*) perante os principais (*shareholders*

/ stakeholders). Os agentes operam dentro de estruturas de governança que geram incentivos (positivos e negativos) para que os objetivos dos principais sejam efetivamente alcançados. No ambiente das sociedades empresariais isso significa instituir mecanismos (como a remuneração por desempenho) para incentivar os gestores a observar os interesses dos proprietários mitigando os riscos de oportunismo (como as fraudes corporativas).

● Os modos da governança corporativa

Tradicionalmente, o modo de governança adotado pelas corporações é o hierárquico, em que uma unidade superior dirige e controla as unidades subordinadas de forma a garantir a persecução dos objetivos organizacionais e assegurar os direitos dos proprietários. No topo dessa estrutura hierárquica são instituídos órgãos diretivos e supervisores centralizados, na forma de conselhos. O conselho exerce o controle hierárquico sobre toda a organização, geralmente, sendo atribuído como sua competência:

- atender os requisitos legais e estatutários;
- equilibrar os interesses dos proprietários, gestores e outras partes interessadas;
- definir e dar cumprimento ao propósito organizacional (missão, visão, valores);
- homologar as estratégias corporativas a serem observada pelos diretores;
- supervisionar a gestão de riscos;
- realizar a seleção e contratação dos gestores de alto escalão (diretores);
- definir e monitorar o cumprimento dos códigos de boas práticas;
- responsabilizar os gestores por seus resultados (desempenho) e ações (conformidade);
- homologar as diretrizes de auditoria e escolher a auditoria externa; e

• autorizar investimentos e deliberar sobre a estrutura de capital e a destinação dos resultados (ROSSETTI; ANDRADE, 2016, p. 287).

A composição, a estrutura, o papel e as responsabilidades do conselho são elementos importantes da governança corporativa. Uma composição equilibrada entre membros internos e externos à organização, ou uma maioria de membros externos, é geralmente uma composição preferível que resulta em um melhor desempenho. A existência de um órgão de auditoria interna autônoma que estabeleça um sistema de contabilidade interna confiável e uma avaliação financeira e operacional efetiva, aliada à realização de uma auditoria externa independente que permita aferir os resultados e realizar uma avaliação do desempenho do conselho e dos diretores também são consideradas boas práticas de governança corporativa que contribuem para melhores resultados de gestão.

Além do modo de governança hierárquico, novos mecanismos de governança corporativa, orientados para o mercado e para as redes, também são progressivamente adotados para garantir o interesse dos proprietários. A lógica orientada para o mercado defende que o tipo certo de incentivo financeiro pode ser mais efetivo do que os controles hierárquicos para manter o comportamento dos agentes alinhado ao interesse do principal. Por essa razão, o modo de mercado prioriza a adoção de uma política de compensações financeiras alinhada aos resultados de gestão para a remuneração de conselheiros e diretores. Essas medidas preveem: *i*) o pagamento de uma parcela maior da remuneração em ações; *ii*) a imposição de impedimentos ou desincentivos à venda dessas ações durante um determinado período de tempo; *iii*) uma remuneração vinculada não somente ao desempenho individual, mas ao desempenho de toda a organização. Além disso, um mercado acionário competitivo permite a livre negociação das ações, existindo o risco permanente de aquisição da organização por novos proprietários que podem reorganizar a gestão corporativa em caso de um desempenho insatisfatório.

Por fim, a governança corporativa também opera em rede. As corporações estabelecem e interagem em redes complexas de relações

com outros atores e organizações, interessados direta ou indiretamente em suas operações ou resultados. Essas partes interessadas (*stakeholders*) envolvem os gerentes, os empregados, os consumidores, os credores, o governo, os fornecedores, os clientes, a comunidade etc. As corporações não respondem somente aos proprietários (*shareholders*) que visam maximizar seus lucros e dividendos, mas também às preocupações e aos interesses de outros atores que exigem o engajamento da organização em atividades socialmente responsáveis.

A Responsabilidade Social Corporativa (RSC) geralmente abarca essas relações em rede que influenciam as decisões e as iniciativas corporativas, combinando a promoção do bem-estar social com os benefícios econômicos de uma boa reputação social nas redes em que a organização opera. No médio e longo prazo, as corporações se beneficiam de relações colaborativas, baseadas na confiança, estabelecidas com seus fornecedores, clientes, credores, governantes etc. A reputação é sem dúvida um dos maiores ativos de uma corporação. Por isso, são estabelecidas medidas para: *i*) o investimento na comunidade local; *ii*) a imposição de normas e boas práticas de conduta para os parceiros; *iii*) a promoção da filantropia como estratégia de marketing; e *iv*) a adoção de cultura de integridade.

Os atores interessados (*stakeholders*) influenciam a atuação corporativa, assim como suas ações influenciam o comportamento desses atores. Atores sociais, atuando em redes nacionais e internacionais, exercem formas de pressão para que as corporações adotem padrões socialmente responsáveis, monitorando e incentivando a adoção voluntária de princípios, códigos e normas de natureza autorregulatória (como o Empresa Pró-Ética, o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, o Compromisso Empresarial para a Reciclagem (Cempre) ou a Global Environmental Management Initiative – Gemi). Por outro lado, o governo também é um importante agente indutor da responsabilidade social corporativa quando regula o setor, oferece incentivos comerciais, realiza parcerias ou encoraja práticas socialmente responsáveis por meio da disseminação de informações.

A governança pública

A governança pública corresponde aos processos por meio dos quais os atores sociais interagem para estabelecer padrões de coordenação social, responsáveis pelas estruturas de cooperação social necessárias para resolver os problemas públicos complexos do Estado. São os processos interativos por meio dos quais a sociedade e a economia são dirigidos em favor de objetivos coletivos comuns (TORFING *et al*., 2012; ANSELL; TORFING, 2016, p. 5). Essa forma de metagovernança extrapola os limites dos sistemas organizacionais que caracterizam a governança corporativa dos órgãos de agência do setor público, social ou privado, pois é a governança pública que regula o funcionamento e o ambiente institucional no qual essas organizações atuam (os mercados, o setor social, a estrutura governamental etc.).

A governança pública estabelece, em múltiplos níveis, os mecanismos de recompensa que favorecem a cooperação, o monitoramento das ações, a disseminação de informações, o incentivo à reciprocidade baseada na confiança e a realização das sanções para coibir o oportunismo e assim criar as condições para a ação coletiva (OSTROM, 2005). Uma governança pública efetiva estabelece um quadro de referência institucional que incentiva os indivíduos a cooperar com as iniciativas de resolução dos problemas públicos do Estado por meio da produção e gestão eficiente dos recursos comuns e dos serviços de interesse público (HOLAHAN; LUBELL, 2016).

Atualmente, a governança pública atribui ao setor público, governamental, um novo papel na gestão do Estado – substituindo as medidas de governo direto (a prestação direta do serviço público pela burocracia) por iniciativas de governo indireto, com base em inúmeras ferramentas de coordenação para a promoção do interesse público (regulação, subsídio, contratualização etc.) (SALOMON, 2002). Dessa forma, o modo de governança do Estado se torna menos hierárquico (governamental burocrático), passa a privilegiar a interação entre múltiplos atores (públicos, sociais e privados), em vários níveis de governo, que atuam em redes de políticas públicas. Nesse contexto, o poder e a

autoridade do Estado é descentralizada e fragmentada entre múltiplos atores, relativamente autônomos, cuja coordenação se torna a principal atribuição do governo.

A governança pública atual combina algumas características (BEVIR, 2010). Primeiro, integra modos hierárquicos (governo), competitivos (mercado) e colaborativos (terceiro setor) de coordenação social, borrando as fronteiras entre os parceiros governamentais e da sociedade civil do Estado. Segundo, abarca múltiplas jurisdições de atuação, colaborando simultaneamente em nível local, regional, nacional e internacional. Terceiro, reconhece a atuação de uma pluralidade de partes interessadas (*stakeholders*) que interagem em rede em iniciativas de interesse comum para a resolução dos problemas públicos. Em suma, adota um modo híbrido, de múltiplas jurisdições em complexas redes de colaboração para coordenar socialmente as comunidades políticas (*polities*).

O governo governa a governança pública (BEVIR, 2012, p. 75). Ao adotar instrumentos mais efetivos de atuação, o governo prioriza a direção, em vez da execução (*steer not row*). Isso não significa que o governo esteja se enfraquecendo (*hollow-out*), mas, ao contrário, transformando e ampliando suas capacidades em colaboração com os demais setores do Estado (TORFING, 2016, p. 531). Muito embora qualquer ator (público, social ou privado) possa dispor de autoridade, centralidade, recursos e organização para exercer a governança pública em diversas arenas de políticas públicas, é evidente que as autoridades públicas dispõem de recursos econômicos e administrativos e ocupam uma posição privilegiada, democraticamente legítima, para o exercício da governança pública (KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

● O processo de construção da nova governança pública

Ao longo da história, os diversos governos adotam diferentes formas de governança pública. Até o final do século XIX, em inúmeros países prevaleceu uma concepção liberal, segundo a qual o governo deveria abster-se de intervir na economia, extinguindo os monopólios e promovendo a livre competição dos mercados. O início do século XX assistiu a uma importante mudança que culminou, em diversos países,

com a adoção de um Estado de bem-estar social. Nesse momento, houve uma revisão do papel do governo no Estado, admitindo a intervenção governamental na economia para assegurar a produção de bens e serviços, orientados segundo o modelo econômico *keynesiano*. Essa concepção econômica, política e social do Estado foi associada a um modo de governança pública hierárquico, em que o governo e a administração pública passaram a ser organizados legal e hierarquicamente, característico do modelo burocrático que prevaleceu durante a maior parte do século XX.

O **modelo burocrático** buscou superar as práticas patrimonialistas que marcaram a gestão do setor público do Estado até o início do século XX (o clientelismo, o casuísmo, o paternalismo, o favoritismo). Por isso, esse modelo tradicional pressupõe tanto uma rígida separação entre os setores público e privado do Estado, cabendo essencialmente ao primeiro à oferta dos serviços públicos, quanto uma separação entre o governo (responsável político pela decisão) e a administração pública (responsável técnico pela implementação da decisão) (WILSON, 1887; GOODNOW, 1900). Esse modelo buscou promover a racionalidade das organizações do setor público por meio da adoção de mecanismos de planejamento, organização e controle (WILLOUGHBY, 1927; GULICK, 1937). O modelo burocrático é fundamentalmente legal (formal, impessoal e meritocrático) e hierárquico (processual, previsível e de autoridade formal), orientado para a conformidade legal, restrita ao procedimento formal (MORSTEIN MARX, 1946; WEBER, 1947).

O modelo burocrático de governança pública orientou a fundação da moderna administração pública – tradicional – e prestou suporte administrativo a uma visão de governo intervencionista orientado por um modelo econômico keynesianista de Estado de bem-estar social. No entanto, nos anos 1940 e 1950, as obras de Herbert Simon (1947), Dwight Waldo (1948), Paul Appleby (1949) e John Millet (1954) já apresentavam importantes críticas à ortodoxia administrativo-burocrática prevalecente à época ao questionar suas premissas metodológicas, sua concepção restrita de racionalidade e a rígida separação entre decisão e implementação (política e técnica). Nos anos seguintes, o desenvolvimento do campo de

estudo das políticas públicas reforçou ainda mais o entendimento de que a concepção tradicional de administração pública não conseguia capturar os complexos desafios de governança do Estado (LASSWEL; LERNER, 1951; WILDAVSKY, 1979).

Na segunda metade do século 20, o aprofundamento das crises fiscal (o choque do petróleo e a crise da dívida externa), econômica (o aprofundamento da disputa comercial global) e política (as crises de governabilidade das democracias liberais), além da pressão por um setor público mais responsivo, transparente, flexível e que efetivamente gerasse valor para os cidadãos, levou a adoção de um modelo de governança pública (OCDE, 1993). O modelo gerencialista, também denominado de Nova Gestão Pública (NGP), nasce com o compromisso de gerar soluções para os problemas da sociedade, a partir de uma abordagem antiburocrática, centrada no cliente dos serviços públicos e orientada para uma maior equidade social (MARINI, 1971; WALDO,1971).

O **modelo gerencial** buscou superar o baixo desempenho burocrático decorrente da prestação exclusiva de serviços públicos pelo setor público (a ineficiência, o formalismo, a rigidez, a baixa responsividade, a pouca geração de valor público) (SULEIMAN, 2003). O modelo altera a perspectiva tradicional, baseada na administração pública, substituindo o termo administração (ênfase nas organizações burocráticas do setor público) por gestão (ênfase na adoção dos valores e instrumentos gerenciais) (YANG, 2015). O modelo gerencial nasce orientado para o aprimoramento do desempenho na prestação do serviço público, segundo critérios compartilhados com o setor privado (entendido aqui como os setores social e empresarial), compatíveis com a liberdade de um sistema de livre iniciativa (empreendedor), fundado na competição de uma economia de mercado (HOOD, 1998; LANE, 1985, 2000). A nova gestão pública contribui de maneira fundamental para o reconhecimento de que é possível gerar valor público fora do setor público ao incorporar instrumentos gerenciais que visam aprimorar seu desempenho (CLARK; GEWIRTZ; McLAUGHLIN, 2000).

O modelo gerencial propõe a transferência da prestação dos serviços públicos para agências autônomas (públicas, sociais ou empresariais),

promovendo: *i*) a gestão profissional do setor público – compatibilizando autonomia com responsabilização gerencial; *ii*) a utilização de medidas de desempenho – definição de metas e indicadores de monitoramento e avaliação; *iii*) o controle dos resultados – remuneração mediante o alcance dos objetivos; *iv*) a introdução de mecanismos de competição e contratualização; *v*) o estilo de gestão privada – mais flexível e orientada por incentivos ao desempenho; e *vi*) a eficiência do gasto público – atacando o desperdício e o corporativismo burocrático (HOOD, 1991; OSBORNE, GAEBLER, 1992). As medidas gerencialistas introduzem mecanismos de contratualização, quase-mercados, gestão da competição e escolha do cliente do serviço público que visam criar incentivos para a melhoria da prestação pelo agente – promovendo maior eficiência e efetividade do serviço e responsividade perante os clientes do serviço público.

Concebidas a partir dos pressupostos teóricos da escolha pública (*public choice*), as principais ferramentas adotadas pelo modelo gerencial são a avaliação de desempenho, os incentivos à produtividade, a contratualização por resultado, a gestão da qualidade, a privatização e regulação (ou desregulamentação) e a terceirização (KETTL, 2005; POLLIT; BOUCKAERT, 2011). A adoção dessas ferramentas pelas organizações do setor público implica na orientação da gestão para o cliente do serviço público, a gestão por resultados, a adoção de indicadores de desempenho e a avaliação não somente do menor custo de contratação do serviço público, mas também da maior eficiência e efetividade no alcance dos seus resultados (*value for money*).

A nova gestão pública busca alcançar os objetivos das políticas públicas e a satisfação do cliente do serviço público por meio do incremento do desempenho induzido por um sistema de controle competitivo, típico das organizações privadas orientadas pelo mercado, aliada a maior flexibilidade de gestão – maior liberdade para os gestores gerirem. O modelo estabelece uma separação entre a formulação da política pública e a sua implementação (a prestação do serviço público), defendendo que esse último deveria ser contratualizado (em agências públicas, sociais ou privadas), de forma a promover mercados competitivos de prestação do serviço público. Essas agências prestam o serviço público aos cidadãos,

mas são financiadas, contratadas e supervisionadas pelo governo que continua sendo o responsável, em última instância, pelos resultados. É uma típica situação de agência, em que o governo, responsável pela contratação, é o principal e as agências contratadas são agentes.

Essa primeira onda de reforma pós-burocrática, representada pela nova gestão pública, iniciou nos países anglo-saxões (Estados Unidos, Reino Unido, Austrália), seguida da Europa continental (especialmente Alemanha e França). Nos países em desenvolvimento, essa agenda de reformas foi parcialmente adotada em razão da crise fiscal e dos programas de ajuste estrutural prestados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A necessidade de redução dos déficits públicos e de acesso ao financiamento externo levaram muitos países em desenvolvimento a um corte drástico de investimentos públicos e a privatizações que foram diretamente associadas a uma agenda social, econômica e política neoliberal (traduzida na redução do setor público do Estado).

Ocorre que, geralmente, o governo e muitas organizações da administração pública não operam imersas num ambiente competitivo. Há limites práticos para o aprimoramento gerencial das organizações do setor público e existem serviços públicos exclusivamente prestados que são indispensáveis ao bom funcionamento do Estado, inclusive dos mercados e de suas organizações (como a regulação, a garantia dos contratos etc.). Por essa e outras razões – inclusive sociais, econômicas e políticas –, a avaliação dos resultados do modelo gerencial são objeto de considerável debate acadêmico (BOX, 1999; DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Quadro 2 – Modelos de gestão pública

	Burocrático	Gerencial	Nova governança pública
Orientação para	o cumprimento da lei	a satisfação do cliente do serviço público	o cidadão
Meta	conformidade legal estrita	Desempenho (eficiência)	Desempenho + conformidade
Perspectiva	setor público	setor privado	Estado (setor público, privado e social)
Controle	hierárquico (legal)	mercado (competitivo)	rede (político)
Lógica	competência legal	recursos escassos	colaboração

Fonte: Adaptado de Bovaird e Loffler (2009, p. 21).

O **modelo da nova governança pública** tem início no final do século 20 e busca aprimorar o desempenho e a legitimidade do governo ao incorporar novos atores sociais ao processo de formulação e implementação das políticas públicas (POLLIT, BOUCKAERT, 2011, p. 22). Essa segunda onda de reformas pós-burocráticas valoriza o estabelecimento de redes de parceria (desempenho) e a promoção de valores públicos (conformidade), sendo denominada também de **modelo de governança, integração de serviços, ativação do Estado, governança colaborativa, governança híbrida** ou simplesmente **nova governança pública** (OSBORNE, 2010). Em todas essas formas, o modelo estabelece uma orientação para o cidadão, observando geralmente cinco princípios: responsividade, excelência, transparência, participação e conformidade legal (VAN DOEVEREN, 2011; KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 2000; HYDEN; COURT; MEASE, 2004).

A partir de meados do século 20, houve a expansão das sociedades liberais e democráticas, que fortaleceram os atores sociais e de mercado

da sociedade civil em face do governo. Nesse contexto, surge uma nova concepção de legitimidade para a governança pública do Estado que não é centrada exclusivamente no governo (setor público). O novo modelo enfatiza o papel da sociedade civil e das redes de atores públicos, privados e sociais para o controle e o alcance de melhores processos de geração de valor público, associando elevado desempenho com o respeito a princípios de conformidade (HEWITT DE ALACANTARA, 1998). A lógica de funcionamento da nova governança pública é orientada para o fortalecimento das redes de colaboração que reconhecem a existência de múltiplos e independentes atores que contribuem não só para informar o processo decisório, mas efetivamente prover uma grande variedade de bens e serviços de interesse público.

A governança pública do Estado do século 21 requer capacidades de resolução dos problemas públicos que não podem ser – nem é democraticamente desejável que sejam – prestados exclusivamente pelo governo (HEAD, 2008). O modelo da nova governança pública respeita a perspectiva das partes interessadas (*stakeholders*) e reconhece a existência de uma responsabilidade comum entre todos os atores estatais para com o seu desenvolvimento. Por isso, favorece o estabelecimento de redes e práticas de participação, integração e coprodução nos serviços públicos, em que gestores e cidadãos – fazendo o melhor uso de seus recursos – contribuem para o alcance de melhores resultados públicos (BOVAIR; LÖEFFLER, 2009; KLIJN; KOPPENJAN, 2016).

As comunidades políticas atuais (cidades, regiões, países, os sistemas de estados) enfrentam problemas públicos complexos que requerem o aprimoramento da qualidade dos serviços e de seus resultados (desempenho), de forma associada a uma maior conformidade com os princípios éticos e legais de uma boa governança pública (KLIJN; KOPPENJAN, 2016). Sob essa perspectiva, o papel do governo não é o de simplesmente fornecer, regular ou redistribuir serviços de interesse público, mas servir de agente catalizador do investimento privado e dos empreendimentos sociais sem fins lucrativos que operam em redes de parcerias que contribuem para a promoção do interesse público (BOVAIR; LÖEFFLER, 2009; KETTL, 2015).

Por essa razão, a principal função da nova governança pública consiste na promoção da coordenação entre agências (públicas, sociais ou privadas) necessárias à prestação dos serviços públicos e uma efetiva geração de valor público. A nova governança incentiva a coordenação vertical e horizontal entre as organizações que atuam em determinado problema público (segurança, saúde, educação, assistência etc.), integrando em rede os agentes responsáveis pela decisão, implementação e avaliação das políticas públicas. O modelo pressupõe que as redes de parceria oferecem um modo de coordenação de resultado superior às burocracias (modo hierárquico) e às empresas (modo competitivo). Essa parceria, fundada na confiança mútua estabelecida entre os parceiros, é firmada entre agentes públicos, sociais e privados, assim como entre diferentes agentes governamentais (níveis de governo), exigindo uma liderança pública capaz de atuar na criação e gestão de redes que atuam de forma flexível, criativa, inclusiva e comprometida com o interesse público (BEVIR, 2018).

O modelo da nova governança pública reestabelece a dimensão da conformidade (ética e legal do Estado) como valor público fundamental, colocando-o em situação de equivalência com o bom desempenho (a excelência baseada em critérios como eficiência, eficácia e sustentabilidade) que prevalecia como critério único de avaliação dos resultados no modelo gerencialista. Segundo essa concepção, os resultados da gestão pública também devem refletir o alcance de princípios, legais e éticos, contribuindo assim para reestabelecer a confiança dos cidadãos no Estado e na legitimidade do governo (BAO *et al*. 2012; FLEDDERUS *et al*. 2014).

A governança colaborativa proposta incentiva os cidadãos a atuarem ativamente na formulação e implementação das políticas públicas. É algo mais amplo do que a governança em rede, em que o governo firma contratos ou constitui parcerias. As redes de colaboração contribuem para promover não só a eficiência e a efetividade da ação pública, mas também o engajamento cidadão e a inclusão dos atores da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas. A nova governança pública realiza a ativação da sociedade civil por meio

do engajamento de um amplo espectro de atores interessados (cidadãos, empresas, organizações sociais) na resolução dos problemas públicos do Estado. Dessa forma, realiza valores democráticos e eleva a confiança pública dos cidadãos no Estado (BEVIR, 2018).

O governo sempre teve que negociar com os demais atores da sociedade civil e construir relações de confiança para governar o Estado. As redes sempre estiveram presentes nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. A governança colaborativa agrega a importância de ativar a sociedade civil na resolução e gestão dos problemas públicos do Estado. Dessa forma, aliada à ênfase dada aos novos modos de governança pública, realizados pelos mercados e pelas redes, a nova governança pública visa assegurar um melhor desempenho e uma maior conformidade aos princípios éticos e legais.

A adoção dos mecanismos de governança, gestão de riscos e integridade (GRC) está diretamente relacionada à adoção desse novo modelo de governança que compartilha com múltiplas partes interessadas (*stakeholders*) a responsabilidade pela prestação dos serviços de interesse público necessários ao desenvolvimento do Estado. Primeiro, porque ao reconhecer a importância de fomentar as redes de colaboração, o governo e as agências da administração pública também passam a ser cobradas para adotar formas mais eficientes, transparentes, participativas, responsivas e íntegras de gestão, sob pena de não dispor da confiança necessária para coordenar essas redes. Segundo, porque o papel regulatório do governo é acentuado, sendo necessário investir em melhor capacidade para regular a sociedade civil em favor de maior geração de valor público (prevenindo oportunismos, incentivando a cooperação, gerindo adequadamente os incentivos dos atores).

A boa governança das agências públicas

A boa governança agrega uma dimensão normativa, baseada em princípios, ao debate sobre a qualidade da governança pública

e corporativa. Como é possível instituir estruturas de governança corporativa capazes de garantir os direitos dos proprietários/acionistas (*shareholders*) e/ou das partes interessadas (*stakeholders*) sem que isso implique em adotar princípios de governança, a governança é a priori um conceito normativamente neutro quando entendido como um processo que dirige e controla as sociedades em favor de um melhor desempenho. O mesmo vale para a governança pública, considerando que um governo autoritário pode fortalecer as estruturas de governança das agências públicas e dispor de um melhor desempenho do que um regime democrático – que incorpora a realização de princípios como a participação, a impessoalidade, a responsividade, a transparência etc. Isso significa reconhecer que a estrutura de governança é algo diferente do fim a que essa estrutura almeja alcançar (FUKUYAMA, 2013, p. 04).

Os sistemas de governança – o Estado e as sociedades (empresariais, civis e públicas) – são dirigidos e controlados por indivíduos ou coletividades, de fato, orientadas por princípios. Por isso, diferentes sistemas serão geralmente orientados por diferentes princípios. É dessa forma, com a adoção dos princípios de boa governança, que as estruturas de governança promovem a conciliação dos propósitos de **desempenho** e **conformidade** que as caracterizam atualmente.

● **A boa governança pública**

O debate sobre a boa governança pública ganha destaque a partir dos anos 1980, dentro de um contexto de avanço da globalização, implantação de reformas econômicas e administrativas e ênfase na sustentabilidade, disseminada por organismos internacionais como o Sistema das Nações Unidas (o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como meio de promoção do desenvolvimento (SMITH, 2007). A agenda da boa governança pública trata dos problemas do desenvolvimento, da eficiência, da capacidade, da responsividade e da legitimidade, buscando combinar um melhor desempenho com maior conformidade às leis e princípios éticos (democrático liberais) (BEVIR, 2012, p. 101). Nos países

democrático-liberais, a boa governança pública não se restringe ao alcance do melhor desempenho, incorporando também os princípios da participação, da orientação para o consenso, da responsividade, da eficiência e efetividade, da equidade, da imparcialidade e conformidade à lei (UNESCAP, 2009).

As definições de boa governança enfatizam a necessidade de estabelecer cadeias claras de responsabilidade (*accountability*), observar o pluralismo político, o respeito aos direitos humanos, promover a transparência e a participação e garantir o Estado de Direito. O Banco Mundial (1989) utilizou o termo para descrever o quadro de referência institucional necessário ao desenvolvimento (como leis adequadas à promoção da justiça, da igualdade e da liberdade e um Judiciário independente, além de capacidade governamental de promoção de melhores políticas públicas, disciplina fiscal e orçamentária e reformas de modernização do serviço público). Além desse aspecto institucional, o termo implicou também em medias de fortalecimento da sociedade civil que contribuíam para combater a corrupção governamental e burocrática, garantir a alocação eficiente dos recursos públicos e aumentar a legitimidade, por meio da transparência, da participação e da maior responsividade (*accountability*). É nesse contexto que nasce a preocupação com a construção de capacidades estatais, relacionadas à promoção da supervisão, regulação e direção das redes de políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do Estado (BESLEY; PERSSON, 2011; BEVIR, 2012, p. 106).

A boa governança pública está diretamente relacionada à preocupação com as capacidades estatais, à qualidade do governo e ao estabelecimento de sistemas sustentáveis de governança dos recursos comuns (BESLEY; PERSSON, 2011; ROTHSTEIN, 2011, OSTROM, 1990). Nesse contexto, o debate sobre a boa regulação ocupa atualmente um papel de destaque na agenda da boa governança pública (CROLEY, 2007; JORDANA; LEVI FAUR, 2004; LEVI FAUR, 2011).

A agenda do desenvolvimento está claramente presente nas definições de governança de organismos internacionais como o Banco Mundial (WBG), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) e a Agência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP).

Quadro 3 – Definições de governança dos organismos internacionais

Ano	Organismos internacionais	Definições
1992	Banco Mundial (WBG)	É o método pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos políticos, econômicos e sociais para o desenvolvimento.
1995	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	É o uso da autoridade política e o exercício do controle na sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento social e econômico.
1997	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP)	É o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país em todos os níveis. Isso envolve os mecanismos, processos e instituições pela qual os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos, cumprem suas obrigações e mediam suas diferenças.

Fonte: WBG (1992, p. 1), OCDE (1995, p. 14) e UNDP (1997, p. iv).

A agenda da boa governança pública substitui, entre os especialistas de políticas de desenvolvimento, a agenda do Consenso de Washington (ROTHSTEIN, 2012, p. 114). A antiga agenda de desenvolvimento afirmava que o crescimento econômico seria promovido pela abertura e desregulação dos mercados, redução do gasto público e disciplina

macroeconômica. A avaliação de que esse processo não obteve êxito está ancorado exatamente no reconhecimento da ausência de um ambiente institucional adequado para essas reformas (SERRA; STIGLITZ, 2008). A diferença observada entre os resultados de desenvolvimento obtidos pelas reformas realizadas nos países asiáticos (exitosas), latino-americanos e ex-soviéticos (fracassadas) são explicadas exatamente pela qualidade da governança pública observada nessas regiões (o controle da corrupção, as garantias do Estado de Direito, o respeito aos direitos de propriedade, a efetividade das ações governamentais). Além disso, a boa governança pública aparece associada a maior equidade econômica, a melhores condições de vida, a maior legitimidade política (CHONG; CALDERON, 2000; HELLIWELL; HUANG, 2008; OTT, 2010; GILLEY, 2006).

- **A boa governança das agências públicas**

Em razão de sua importância para o desenvolvimento, a moderna governança corporativa recebe atenção em todo o mundo. Embora os contextos em que atuam as organizações corporativas e públicas sejam distintos, a natureza dos desafios de agência é similar – a gestão, a supervisão, a avaliação das partes interessadas são alguns de inúmeros elementos compartilhados. Órgãos de agência, corporativa e governamental, são incentivados a promover a transparência e a responsividade, indispensável ao processo efetivo de prestação de contas de sua atuação para proprietários (*shareholders*) e partes interessadas (*stakeholders*). Em uma sociedade democrática governos e corporações são responsáveis por sua atuação e devem prestar contas ao Estado que, em última instância, financia, autoriza e/ou regula seu funcionamento. Por isso, é cada vez mais importante que o gestor público reconheça e saiba como gerir os riscos inerentes ao exercício do poder público, por meio de uma governança adequada dos órgãos de agência do setor público – as agências públicas.

A governança corporativa, inclusive das agências públicas, está centrada nos processos de direção e controle das organizações, abordando a distribuição de direitos e responsabilidades entre seus integrantes, as regras e procedimentos para tomada de decisão e a definição dos

meios para alcançar os objetivos e os instrumentos para controlar o desempenho (OCDE, 1999). Em suma, a governança corporativa visa estabelecer salvaguardas às organizações para que possam cumprir seus objetivos, observando o interesse das partes interessadas (*stakeholders*). As organizações existem para cumprir determinado propósito, estipulados pelas partes interessadas. A governança corporativa é desenvolvida para resguardar o cumprimento desses objetivos e garantir seu atingimento, assegurando a responsabilização gerencial (*accountability*). Em razão disso, em diversas circunstâncias, as organizações são dirigidas e controladas, devendo prestar contas às partes interessadas, por meio de órgãos específicos que representam seu interesse (NEDERLANDS, 2000, p. 8). Órgãos de governo, assim como conselhos de administração, são exemplos de estruturas que visam dirigir e controlar organizações, públicas e corporativas, que devem prestar contas às partes interessadas.

O propósito da governança das agências públicas é exatamente o de criar as salvaguardas necessárias ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas. Nas organizações do setor público, a governança tem por objeto os órgãos de agência do governo e da administração pública, direta e indireta, visando o alcance dos objetivos públicos por meio do aprimoramento da direção, do controle, da supervisão e da responsabilização dessas agências públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 75-76; OCDE, 2015; WALLIS; DOLLERY; McLOUGHLIN, 2007). A governança das organizações do setor público abarca os procedimentos de decisão e implementação que visam estabelecer e dar cumprimento às decisões do governo, além de garantir a responsabilização dos agentes que compõem essas organizações e suas redes de colaboração. É a capacidade que os órgãos e entidades da administração pública têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender as demandas da população (TCU, 2014a; NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014, p. 183). Na prática, isso significa instituir mecanismos para incentivar os agentes públicos a observar de forma profissional e independente os interesses públicos do Estado, promovendo o desempenho e a conformidade.

O exercício da governança nas agências públicas (ou a governança do governo) consiste na implementação de salvaguardar a inter-

relação estabelecida entre a gestão, o controle e a supervisão, por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à realização de objetivos de política pública, de forma eficiente e eficaz, assim como comunicar, fornecer e prestar contas do benefício às partes interessadas (NEDERLANDS, 2000, p. 9). São as estruturas utilizadas pelo governo (central, regional, local) para a entrega de um bem ou serviço por meio de uma entidade controlada (agência pública), legalmente distinta ou não (IFAC, 2001, p. 3). Em suma, os arranjos aplicados para assegurar que os resultados esperados pelas partes interessadas sejam adequadamente definidos e alcançados (IFAC, 2001, p.8).

As agências públicas devem satisfazer inúmeros objetivos de natureza política, econômica, social, ambiental, operando em diversos níveis, que as submetem a incentivos e constrangimentos, internos e externos, distintos das corporações privadas. Geralmente, o principal objetivo das agências públicas é promover o bem-estar dos cidadãos por meio: *i*) da coordenação e direção política dos demais setores do Estado (exercício do governo); *ii*) a regulação da economia para resguardar o interesse público; *iii*) a prestação, direta ou indireta, de serviços públicos que visem realizar objetivos políticos do Estado (IFAC, 2013, p. 6). As especificidades das agências públicas decorrem também das formas peculiares de sua provisão decorrentes do financiamento baseado nas receitas governamentais ou na taxação, geralmente desvinculadas do gasto ou da prestação do serviço e o ambiente não competitivo da prestação do serviço que restringe as opções de fornecimento e não permite ao usuário influenciar na oferta. Isso torna as partes interessadas particularmente preocupadas com o cumprimento dos objetivos planejados e a observância de critérios de conformidade e desempenho como a eficiência, a eficácia, a efetividade e a sustentabilidade das operações e resultados das agências públicas (IFAC, 2013, p. 6-7).

A governança das agências públicas é particularmente complexa porque opera em contextos gerenciais e legais variados, em que as relações de agência são múltiplas: cidadania-executivo (presidente, governador, prefeito); executivo-ministérios ou secretarias; ministérios

ou secretarias-órgãos da administração pública; cidadania-legislativo (congresso, assembleias ou câmaras municipais); legislativo-órgãos da administração pública. De forma distinta das corporações, as agências públicas estão sujeitas a inúmeras partes interessadas, com interesses legítimos, mas que não são detentoras de direitos de propriedade, como os acionistas (*shareholders*). Em alguns países, como o Brasil, são criados órgãos da administração pública direta e indireta, com diferentes graus de autonomia, com o objetivo de alcançar maior eficiência, por meio de estruturas relativamente independentes, na persecução de objetivos de natureza pública. Essas agências públicas que podem assumir inúmeras configurações requerem independência para gerir suas operações, mas necessitam atuar dentro de um arcabouço legal, gerencial e cultural que assegure o alcance de um melhor desempenho e uma efetiva prestação de contas, garantindo seu alinhamento a objetivos mais amplos de desenvolvimento que são determinados pelo Estado. Em outros contextos, as agências públicas operam em parceria ou contratam organizações do setor social ou privado para fornecer serviços de interesse público. Por tudo isso, é muito difícil estabelecer um referencial único de governança, aplicável a todas as formas de agências públicas; embora, princípios de boa governança sejam reconhecidamente compartilhados entre todos os modelos adotados (IFAC, 2001, p. 1-2; IFAC, 2013, p. 8-9). O relatório Cadbury (1992) especifica três desses princípios: a transparência (*openness*), a integridade (*integrity*) e a responsividade (*accountability*).

Quadro 4 – Princípios da boa governança

Transparência (*openness*)	A transparência é necessária para assegurar que as partes interessadas tenham confiança no processo decisório e ações das agências públicas na gestão de suas atividades e nos agentes dentro delas. Ser transparente por meio de consulta às partes interessadas e comunicação completa e acurada da informação permite a ação tempestiva e efetiva e promove o seu necessário escrutínio público.
Integridade (*Integrity*)	A integridade envolve uma negociação direta e confiável, baseada na honestidade e na objetividade, protegida por padrões elevados de probidade na aplicação dos recursos públicos e gestão dos assuntos de interesse público. Depende da efetividade do referencial de controle e do profissionalismo dos agentes que integram essas entidades. Está refletida nos procedimentos decisórios e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.
Responsividade (*Accountability*)	A responsividade é o processo por meio do qual as agências públicas e os agentes dentro delas são chamados à responsabilidade por suas ações e decisões, incluindo a aplicação dos recursos públicos e todos os demais aspectos de desempenho, submetendo-se ao escrutínio público. Isto é alcançado quando todas as partes têm um claro entendimento de suas responsabilidades e dispõem de papéis bem definidos dentro de um determinado processo organizacional. É, de fato, a obrigação do agente de responder pela responsabilidade que lhe foi conferida.

Fonte: (IFAC, 2001, p. 12).

Esses princípios são responsabilidades de todos os agentes que integram as agências públicas e estão refletidos em cada uma das funções da governança (a direção, o monitoramento e a avaliação). Para assegurar a observância desses princípios e prover a direção estratégica e exercer a responsabilidade pelo controle cada organização precisa estabelecer um **conselho ou órgão de governança** (*board*) – um comitê responsável pela supervisão da direção estratégica e do controle da agência pública. O órgão de governança pode ser constituído por membros independentes ou não. O modelo tradicional, denominado *two-tier*, ocorre quando o órgão de governança (*board*) atua de forma independente, estabelecendo uma separação entre o órgão de governança supervisor, não executivo, e o grupo de diretores executivos (*directors*). Nessas circunstâncias, as responsabilidades do órgão de governança geralmente abarcam: *i*) a proposição e aprovação de objetivos estratégicos; *ii*) a instituição de mecanismos de gestão efetivos para promover o melhor desempenho; *iii*) as prerrogativas de supervisão e responsabilização dos diretores encarregados de cumprir com os planos acordados com o órgão de governança (SCOTLAND, 2009; IRELAND, 2009; IFAC, 2013).

Nas democracias liberais modernas, por exemplo, a separação entre os órgãos legislativos e executivos (presidência e ministérios) observam uma separação crucial para o bom funcionamento da governança pública – a cúpula legislativa supervisora, politicamente responsiva, não exerce diretamente os poderes executivos, embora seja responsável pela direção estratégica e controle. Por sua vez, dentro das agências públicas, esse modelo geralmente é replicado, muito embora possa haver uma combinação distinta entre membros independentes, ou não, na composição dos órgãos de governança – exigindo ainda maior observância aos princípios da transparência, da responsividade e da integridade.

Os principais modelos de boa governança das agências públicas observam esses princípios e apresentam inúmeras semelhanças. O modelo da International Federation of Accounts (IFAC) 2013 estabelece sete princípios:

1. Forte compromisso com a integridade, os princípios éticos e o Estado de Direito.

2. Transparência e amplo envolvimento das partes interessadas.

3. Definição de resultados que promovam benefícios econômicos, sociais e ambientais.

4. Escolha das medidas de intervenção necessárias para otimizar o alcance dos resultados.

5. Desenvolvimento das capacidades da agência pública.

6. Gestão de riscos e desempenho por meio de um controle interno robusto e gestão financeira fortalecida.

7. Implementação de boas práticas de transparência e comunicação para permitir uma efetiva prestação de contas (IFAC, 2013, p. 12).

O modelo do United Kingdom Office for Public Management (OPM) 2004, por sua vez, estabelece seis princípios centrais, a partir dos quais princípios:

1. Foco no propósito organizacional e nos resultados para os cidadãos e os usuários dos serviços:

1.1. Definir claramente o propósito organizacional e os resultados esperados para os cidadãos e usuários do serviço.

1.2. Assegurar que os usuários recebam um serviço de elevada qualidade.

1.3. Assegurar que os contribuintes recebam serviços de valor por seu dinheiro.

2. Promoção de valores para toda a organização e demonstração da boa governança por meio do comportamento:

2.1. Definir claramente as funções dos órgãos de governança.

2.2. Ser claro sobre as responsabilidades dos membros executivos e independentes e assegurar que essas responsabilidades sejam cumpridas.

2.3. Definir claramente as relações entre os gestores e o público.

3. Tomar decisões transparentes e bem informadas e gerir os riscos:

3.1. Realizar os valores organizacionais na prática.

3.2. O comportamento individual dos gestores comporta-se de forma a apoiar e exemplificar uma governança efetiva.

4. Desenvolver capacidades e competências dos órgãos de governança em busca de maior efetividade:

4.1. Ser rigoroso e transparente sobre como as decisões são tomadas.

4.2. Dispor de informações de qualidade, aconselhamento e suporte.

4.3. Assegurar que um sistema efetivo de gestão de riscos funcione.

5. Realizar funções e papéis claramente definidos de forma efetiva:

5.1. Assegurar os gestores indicados disponham das habilidades, conhecimento e experiência necessária ao bom desempenho.

5.2. Desenvolver as capacidades das pessoas responsáveis pela governança e avaliar seu desempenho, individualmente e em grupo.

5.3. Atingir um equilíbrio entre membros experientes e novatos no órgão de governança.

6. Envolver as partes interessadas e tornar a prestação de contas realidade:

6.1. Estar consciente sobre as relações de prestação de contas formais e informais.

6.2. Adotar uma postura ativa e planejada de diálogo e responsabilidade para com o público.

6.3. Adotar uma postura ativa e planejada de responsabilidade com a equipe gestora.

6.4. Promover o engajamento efetivo com as partes interessadas (OPM, 2004, p. 4).

É a partir desses princípios que as recomendações de boas práticas são estabelecidas para aprimorar, por exemplo: as estruturas e processos organizacionais (como os gestores são organizados e suas responsabilidades definidas), os códigos de conduta (como os gestores exercem a liderança), o controle (como o desempenho e a conformidade são aferidos e aprimorados) e os relatórios externos (como os resultados são demonstrados) (IFAC, 2001).

Quadro 5 – Boas práticas de governança

CÓDIGOS DE CONDUTA
Liderança: os membros dos órgãos de governança das agências públicas devem exercer a liderança para conduzir seu próprio comportamento de acordo com elevados padrões de conduta, servindo de modelo para os demais membros da agência pública.
Códigos de conduta: o órgão de governança das agências públicas deve adotar códigos formais de conduta que definem os padrões de comportamento para todos os integrantes da organização.
Objetividade, integridade e honestidade: o órgão de governança das agências públicas deve estabelecer mecanismos apropriados para assegurar que os membros da organização não sejam influenciados por preconceitos, orientados a promoção de vantagens pessoais ou incorram em conflito de interesse.
ESTRUTURAS E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS
Responsabilidade estatutária: os órgãos de governança das agências públicas precisam estabelecer arranjos efetivos para garantir a conformidade com todos os requisitos legais, estatutários e as boas práticas aplicáveis à organização.
Responsabilidade pelo uso dos recursos públicos: os órgãos de governança das agências públicas precisam assegurar que os recursos públicos disponíveis sejam protegidos e utilizados com eficiência e efetividade, de acordo com as disposições estatutárias.
Comunicação com as partes interessadas: o órgão de governança das agências públicas deve estabelecer canais de comunicação com as partes interessadas, garantindo que operem de forma colaborativa na promoção de seu propósito e objetivos, contribuindo para aprimorar seu desempenho. É preciso que seja estabelecido um compromisso explícito com a transparência de todas as atividades da agência pública (excetuando unicamente as informações legitimamente confidenciais).

Regras e responsabilidades:

a. controle do poder e da autoridade: é necessário definir uma divisão clara de responsabilidades na alta direção da agência pública para assegurar o controle adequado do poder e da autoridade;

b. órgão de governança da agência pública: toda a agência pública precisa ser gerida por um órgão efetivo de governança que dirija, controle e supervisione a gestão executiva. Todos os seus membros precisam ser adequados e periodicamente treinados. O órgão precisa instituir mecanismos que permitam aos seus membros dispor de acesso a toda a informação relevante, aconselhamento e os recursos necessários à boa execução das atividades, assegurando inclusive uma gestão processual que permita a supervisão e o monitoramento. É preciso manter um conjunto de prerrogativas atreladas à deliberação coletiva do órgão de governança. Além disso, é necessário um processo formal e transparente de indicação dos membros do órgão de governança, de acordo com critérios de competência, orientados pelo mérito individual e a habilidade de cumprir suas responsabilidades dentro da organização;

c. presidência do órgão de governança: as funções da presidência do órgão de governança precisam ser formalmente definidas, inclusive sua responsabilidade em liderar estrategicamente o órgão e garantir ao ocupante do cargo a execução das demais responsabilidades atribuídas ao cargo na agência pública;

d. membros externos do órgão de governança: os membros externos dos órgãos de governança das agências públicas precisam contribuir com um julgamento independente sobre a estratégia, o desempenho, os recursos e os códigos de conduta. É preciso assegurar que sua atuação seja livre de qualquer constrangimento ou vinculação, estabelecendo claramente suas atribuições, responsabilidades, condições de trabalho e remuneração;

e. gestão executiva: o administrador-chefe da agência pública é responsável por toda a gestão executiva, devendo prestar contas e ser responsabilizado pelo desempenho da organização e a implementação dos objetivos e metas estabelecidos pelo órgão de governança. Além disso, gerentes experientes devem ser responsáveis por prestar aconselhamento sobre os assuntos financeiros e a observância dos processos de conformidade junto ao órgão de governança; f. política de remuneração: a remuneração dos membros do órgão de governança deve ser suficiente para atrair e reter agentes competentes de gestão. É necessário estabelecer procedimentos formais e transparentes de remuneração, criando mecanismos que impeçam os agentes de elevar sua própria remuneração.
CONTROLE
Gestão de riscos: o órgão de governança das agências públicas deve estabelecer um sistema efetivo de gestão de riscos como parte dos mecanismos de controle da agência pública.
Auditoria interna: o órgão de governança das agências públicas deve estabelecer uma unidade efetiva de auditoria interno como parte dos mecanismos de controle da agência pública.
Comitês de auditoria: o órgão de governança das agências públicas deve estabelecer um comitê de auditoria, com membros externos independentes, com atribuições para revisar os mecanismos de controle e o processo de auditoria externa da agência pública.
Controle interno: o órgão de governança das agências públicas deve assegurar o estabelecimento e o funcionamento dos mecanismos de controle interno, garantindo que seja publicado em seus relatórios periódicos o compromisso com sua efetividade.
Orçamento, gestão financeira e treinamento: os órgãos de governança das agências públicas devem supervisionar e garantir que sejam estabelecidos procedimentos que assegurem a gestão orçamentária e financeira eficiente.

RELATÓRIO EXTERNO
Relatórios periódicos: o órgão de governança das agências públicas deve publicar periodicamente, de forma objetiva e de fácil compreensão, relatórios de monitoramento e avaliação, da situação atual, das atividades realizadas, dos resultados alcançados e previstos.
Uso apropriado dos padrões contábeis: o órgão de governança das agências públicas deve assegurar que relatórios periódicos, financeiros e contábeis, sejam preparados de acordo com os padrões internacionais, aplicáveis segundo a legislação e as boas práticas.
Aferição do desempenho: o órgão de governança das agências públicas deve estabelecer e publicar indicadores de desempenho relevantes para aferir a eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade das operações e resultados.
Auditoria externa: o órgão de governança das agências públicas deve garantir que seja mantida uma relação objetiva e profissional com os auditores externos.

Fonte: IFAC (2001, p. 15-19).

Existem inúmeros códigos e modelos de boa governança aplicáveis às agências públicas, assim como são inúmeras as formas de transformar esses princípios em ações práticas de sua gestão. É necessário adaptar os princípios, as características que são peculiares a cada agência pública – federal ou municipal, governamental ou burocrática, da administração direta ou indireta etc. Não é possível, nem desejável, replicar a mesma estrutura de governança entre agências públicas diferentes, muito embora, como foi possível observar, compartilhem princípios e até, eventualmente, boas práticas de governança adequadas ao seu propósito, contexto e circunstâncias.

A análise das principais experiências internacionais releva claramente o propósito da boa governança das agências públicas: conciliar os mecanismos de desempenho e conformidade, necessários para melhor atender os interesses da sociedade.

Por que aprimorar a boa governança das agências públicas?

As agências públicas exercem um papel importante em todas as áreas de atuação do Estado. Na parte dos países, o investimento do setor público contribui para uma parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB), emprega grandes contingentes de mão de obra qualificada e aporta capital necessário ao investimento privado. Agências públicas decidem sobre objetivos políticos (redistribuição de renda, políticas de equidade, promoção do desenvolvimento etc.) e as formas de alcançá-los por meio de regulação, de prestação, direta ou indireta de bens ou serviços públicos, de subsídios, de taxação, da contratação, da propriedade de ativos e inúmeras outras ferramentas (SALOMON, 2002). Uma governança efetiva dessas agências públicas promove o aperfeiçoamento do processo decisório e o uso eficiente dos recursos públicos, fortalecendo a responsividade dos agentes e a boa aplicação desses recursos. Dessa forma, uma governança efetiva das agências públicas contribui para o uso eficiente dos recursos sociais, fortalece a prestação de contas de sua gestão, eleva a confiança nas instituições públicas, aprimora a entrega dos serviços públicos e promove as cadeias de valor da economia, contribuindo assim para melhorar a vida de todos os cidadãos.

A boa governança, não é um fim em si mesmo. A governança é um meio necessário aos órgãos de agência (do setor público, social e privado) para efetivamente cumprir seus objetivos, garantir a sustentabilidade de seus resultados e a manutenção de suas operações. No setor público, a adoção de uma estrutura adequada de governança combina ações que visam garantir o melhor desempenho e assegurar a observância dos princípios éticos e legais que permitem:

a) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;

b) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio à tomada de decisão;

c) promover um desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;

d) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridades;

e) selecionar a liderança com base nas competências individuais (o conhecimento, habilidades e atitudes);

f) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para os cidadãos e usuários dos serviços públicos e manter o foco nesse propósito;

g) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;

h) utilizar adequadamente o controle interno para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;

i) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável;

j) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;

k) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;

l) garantir a entrega dos benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;

m) dialogar e prestar contas a sociedade (TCU, 2014a, p. 14).

A boa governança dos órgãos de agência do setor público permite oferecer respostas mais adequadas às necessidades de todo o Estado – não só do governo, mas de toda a sociedade civil que integra cidadãos, empresas, organizações sociais. Isso significa que os órgãos do governo e da administração pública podem, por meio de melhores estruturas de governança, em colaboração com outros parceiros, prestar serviços públicos de melhor qualidade – aprimorando o processo decisório, aperfeiçoando a regulação, incentivando a liderança e gestão de riscos, fortalecendo a integridade, dimensionando adequadamente os controles internos, promovendo o alcance eficiente, efetivo e sustentável dos resultados da ação pública. A boa governança contribui para gerar valor para o público interno e externo às organizações.

A governança contribui diretamente para resolver o maior desafio do governo democrático, responsivo, que é o de garantir os recursos necessários à gestão das políticas públicas, sem permitir que a utilização abusiva desse poder ameace a integridade do Estado e os direitos e garantias dos cidadãos (BERTELLI; LYNN, 2006). A solução para esse dilema passa pela instituição de uma estrutura de governança adequada, em que são fixados mecanismos de *accountability*, de responsabilização, que submetem o comportamento dos **agentes** (agências públicas) à persecução do interesse e ao controle dos **principais** (Estado). Fundamental destacar ainda que a boa governança não trata somente de exercer o controle negativo (impedir o agente de fazer algo que não deveria), mas garantir as condições para o controle positivo (assegurar que o agente realize algo que deveria fazer). Uma gestão efetiva exige certo grau de discricionariedade para que o gestor possa tomar decisões acertadas, com base nas leis, nos princípios éticos, nas melhores práticas e nos objetivos fixados nas políticas, mantendo-se responsivo perante os resultados alcançados.

A estrutura de governança dos órgãos de agência do setor público representa um sistema – a regulação, os processos e a cultura – que serve à direção e ao controle da organização, por meio do qual é possível responder aos problemas públicos, colaborar com outros parceiros, regular e coordenar as políticas públicas do Estado. Dessa forma, a boa governança das agências públicas contribui para dar cumprimento à política governamental, alcançar os resultados esperados pela comunidade e colaborar e partilhar ações de interesse comum com a sociedade civil.

O contexto brasileiro de governança das agências públicas

Os principais marcos históricos que antecedem a política de governança pública e corporativa das agências públicas brasileiras, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram os períodos históricos compreendidos entre: 1988-1994, 1995-2004, 2005-2015.

No período 1988-1994 é desenhada a atual estrutura de governança pública brasileira disposta na constituição federal e nas

emendas constitucionais subsequentes e regulada por leis e decretos que constituem o arranjo institucional no qual opera a gestão pública. A Constituição Federal de 1988 estabelece a estrutura federativa do Estado, a forma republicana, o sistema presidencialista e o regime democrático de governo. Além disso, é na carta magna que está disposta a estrutura do governo e da administração pública, os princípios que devem orientar o seu funcionamento e inscritas as normas orçamentárias e financeiras fundamentais que orientam a gestão governamental brasileira.

No entanto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 é reconhecidamente marcada por alguns retrocessos patrimonialistas e burocráticos. O primeiro retrocesso patrimonialista é caracterizado essencialmente pelo extenso loteamento dos cargos públicos da administração pública, direta e indireta, entre os partidos políticos da coalisão governamental, realizado por governos democráticos que carecem de governabilidade em razão dos resultados do sistema de governo (presidencialista que impõe uma rígida separação de poderes entre executivo e legislativo), eleitoral e partidário (sistema eleitoral proporcional combinado com um sistema multipartidário fragmentado que dificulta a construção de coalisões estáveis de governo). Além disso, a manutenção de privilégios como as aposentadorias integrais para servidores públicos, independentemente do tempo de contribuição (revogada com Emenda Constitucional no 20/1998), além da estabilização dos servidores em exercício, contratados nos cinco anos anteriores à promulgação da constituição, incorporou à administração pública brasileira um passivo gerencial que atrasou o estabelecimento de um sistema meritocrático de recrutamento (art. 19 ADCT).

O segundo retrocesso, burocrático, é identificado na: *i*) extensão das regras e procedimentos rígidos da administração direta para a administração indireta, reduzindo a flexibilidade operacional necessária a gestão por resultados; *ii*) redução da autonomia do Poder Executivo para organizar os órgãos públicos (criar, transformar e extinguir os cargos públicos); *iii*) expansão do regime estatutário (garante a estabilidade do servidor público), sem a adoção de um sistema adequado correspondente de avaliação de desempenho, instituindo direitos desvinculados de

resultados nos serviços públicos; *iv)* concessão de prerrogativas capazes de cercear excessivamente a ação administrativa aos órgãos de controle externo e ao Judiciário (levando ao aumento da judicialização e a possibilidade de sustar unilateralmente os atos e contratos atribuída aos tribunais de contas).

Esse arranjo constitucional produziu um retrocesso patrimonialista e burocrático, em face das medidas gerenciais anteriores, promovidas com o Decreto Lei no 200/1967, o Programa Nacional de Desburocratização (Decreto no 83.740/1979) e a tentativa de Reforma da Administração Pública Federal (Decreto no 91.309/1985), combinado com a instituição de privilégios patrimonialistas injustificáveis, tanto em face do modelo burocrático, quanto do próprio regime político democrático, recém-inaugurado.

Na dimensão infraconstitucional merece destaque a edição do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto no 1.171/1994. O documento estabelece os princípios éticos deontológicos que devem orientar o comportamento dos agentes públicos, as vedações impostas ao servidor e estabelece a criação das comissões de ética. O Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal viria a ser instituído em 2007, com a edição do Decreto no 6.029/2007 que integra os órgãos, programas e ações relacionadas à ética pública no âmbito do Governo Federal e regulamenta os procedimentos do processo de apuração de prática de ato que infringe o Código de Ética.

No período 1995-2004 é proposta a mais importante reforma gerencial da estrutura governamental, após a Constituição Federal de 1988, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Em 1995, a proposta do PDRAE defendeu explicitamente a necessidade de uma reforma do Estado com vistas a aumentar sua governança. *In verbis*:

> Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do

> cidadão. O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1994, p. 13-14).

A proposta de reforma gerencial promoveria a atuação dos diversos setores do Estado (público, social e privado), por meio de uma lógica de atuação organizada em quatro setores. O núcleo estratégico, de propriedade estatal e forma de administração burocrático-gerencial, seria composto pela presidência, o legislativo, o judiciário e a cúpula dos ministérios. As atividades exclusivas, de propriedade estatal e forma de administração gerencial, compostas pelos órgãos de regulação, controle, fomento, seguridade social e segurança pública integrado por servidores públicos concursados não estáveis. Os serviços não exclusivos, de propriedade pública não estatal e forma de administração gerencial, seriam prestados por hospitais, museus, universidades, centros de pesquisa, cuja propriedade seria transferida para entidades civis sem fins lucrativos (publicização). E, a produção para o mercado, em que a propriedade é privada e a forma de administração é gerencial, implicando na transferência da propriedade das empresas estatais para a iniciativa privada (privatização).

Quadro 6 – Proposta de reforma gerencial de 1995

	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública	Privada Não Estatal	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO legislativo, judiciário, presidência, cúpula dos ministérios, ministério público	●			●	
ATIVIDADES EXCLUSIVAS regulamentação fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica	●				●
SERVIÇOS NÃO EXCLUISVOS universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização →	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais	Privatização →		●		●

Fonte: Brasil (1994, p. 48).

A reforma deveria ser implementada por meio de uma estratégia de transição, organizada nas dimensões institucional-legal (sistema jurídico e relações de propriedade), cultural (transição para uma cultura gerencial) e gerencial (modernização da estrutura e dos métodos de gestão).

O plano previa a aprovação de emenda constitucional para estabelecer: *i*) o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas; *ii*) a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários; *iii*) a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros; *iv*) limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos poderes, inclusive vantagens pessoais à remuneração do presidente da República; *v*) limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa; *vi*) a facilidade de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, mediante assinatura de convênios; *vii*) a eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração; *viii*) um tratamento equilibrado entre os três poderes nas prerrogativas relativas à organização administrativa; *ix*) a fixação de vencimentos dos servidores dos três poderes, excluídos os titulares de poder, por meio de projeto de lei; e *x*) a reforma da previdência para extinguir a aposentadoria integral do serviço público e estabelecer um critério único baseado na idade mínima. Além disso, a proposta menciona a instituição de novas práticas de gestão focadas no controle por resultados, no atingimento de metas aferidas por meio de indicadores de desempenho, a criação de agências autônomas dotadas de flexibilidade e autonomia de gestão, o recrutamento e treinamento estratégico de pessoal e a instituição de um programa de qualidade e participação para elevar o aumento da eficiência da prestação dos serviços públicos em nível operacional. O plano seria implementado por meio do projeto de

avaliação estrutural, a criação das agências executivas autônomas e a criação das organizações sociais.

Os resultados alcançados pela tentativa de reforma gerencial do PDRAE foram limitados. O projeto de avaliação estrutural não foi concluído. O projeto piloto de transformação dos órgãos em agências executivas autônomas, por meio da celebração de contratos de gestão e a sua qualificação em regime especial, não foi levado a cabo (Decreto no 2.487/1998 e Decreto no 2.488/1998). O programa de privatizações foi conduzido pelo governo com objetivos fiscais, complementares ao programa de estabilização econômica, antes mesmo da criação das agências reguladoras correspondentes, evidenciando seu descolamento ao plano de reforma. As Emendas Constitucionais nos 8/1995 e 9/1995, além do Plano Nacional de Desestatização (Lei no 9.491/1997), foram o marco inicial do modelo de regulação setorial sob a responsabilidade das agências reguladoras (criadas posteriormente por lei ordinária). Foram atribuídas às agências reguladoras independência administrativa, orçamentária, política, financeira e poder normativo (regulamentador e sancionatório). Em algumas áreas, a criação das agências foi acompanhada da criação de conselhos, órgãos integrantes da administração direta, responsáveis pela definição das respectivas políticas públicas (Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselho Nacional de Política Energética etc.). Desde 1964, uma estrutura de governança semelhante já havia sido adotada pelo Banco Central do Brasil (BCB) e o Conselho Monetário Nacional (CMN).

Por outro lado, o programa de publicização e a qualificação de entidades como organizações sociais, regulada pela Lei das Organizações Sociais (Lei no 9.637/1998), foram aprovados em 1998, contribuindo efetivamente para a publicização de inúmeros serviços públicos, especialmente na área da saúde e da assistência social. A Emenda Constitucional no 19/1998 foi aprovada e incluiu o princípio da eficiência, flexibilizou a estabilidade do servidor público, reintroduziu a remuneração por subsídio, instituiu o teto remuneratório e estabeleceu limites mais rigorosos de comprometimento de receita com despesas de pessoal. Mesmo assim, o PDRAE, como um todo, não foi implementado pelo

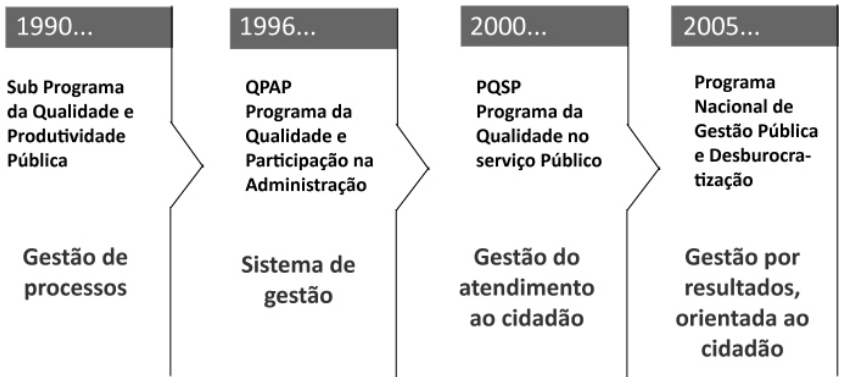
governo federal. Em 1998, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) foi incorporado pelo Ministério do Planejamento e logo depois extinto (Medida Provisória no 1.795/1999).

No ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar no 101/2000) incorporou a transparência e o controle dos gastos públicos à prática governamental, ao estipular os procedimentos e as sanções aos quais os gestores estariam sujeitos em caso de descumprimento dos limites fiscais. A LRF fortaleceu o planejamento governamental ao exigir uma ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que pudessem afetar o equilíbrio das contas públicas. Sua aplicação nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) impôs o compromisso com o orçamento e as metas financeiras aprovadas pelo Poder Legislativo, estabelecendo limites e normas para a prestação de contas sobre quanto e como os recursos públicos são gastos. A lei estabeleceu limites para as despesas com pessoal e para a dívida pública, exige a fixação de metas fiscais para controlar receitas e despesas, cria um sistema de compensações impedindo a criação de despesas continuadas, por mais de dois anos, sem indicar a fonte de receita ou reduzir despesa existente, impõe restrições adicionais para o controle das contas públicas em anos de eleição, além disso, promove a transparência das finanças públicas impondo a obrigação de divulgar relatórios de gestão fiscal a cada quatro meses. O planejamento orçamentário e o equilíbrio fiscal das contas públicas foram fortalecidos com a Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuindo para estabelecer as bases de um crescimento econômico sustentável e a adoção de outras reformas na estrutura de governança pública do Estado. No entanto, após o fim das atividades do Mare, em 1998, nenhuma proposta ampla de reforma gerencial foi apresentada para aprimorar a governança pública do Estado brasileiro. O período seguinte, apesar de relevante, contribuiu para aprimorar elementos específicos da governança pública (transparência, colaboração, capacidade gerencial, integridade), sem adotar uma estratégia ampla e coordenada de reforma.

No período 2005-2015 foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) – Decreto no 5.378/05 com o

propósito de estabelecer um referencial de excelência em gestão, avaliar a aderência das organizações públicas às suas práticas e assim melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do país. O programa fundia o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP) com o Programa Nacional de Desburocratização (PND) para ampliar sua abrangência de atuação, fortalecer seu potencial de mobilização intra e extra governo e refinar suas metodologias e ferramentas. Nessa fase foi constituída a Rede Nacional de Gestão Pública (RNGP), composta por órgãos, entidades, servidores e integrantes da sociedade civil.

Figura 1 – Retrospectiva do Gespública



Fonte: Brasil (2009, p. 7).

O Gespública foi um programa de melhoria e inovação que buscou aperfeiçoar técnicas de gestão adaptadas ao contexto e à identidade das agências públicas e disponibilizá-las à rede de participantes, tais como a carta de serviços, a gestão de processos, o instrumento padrão de pesquisa de satisfação e indicadores de desempenho (MPOG, 2013, p. 7). A metodologia desse programa de qualidade enfatizava a identificação dos pontos fortes e fracos da organização para compreender sua posição em relação ao padrão e assim fortalecer o planejamento de ações de melhoria da gestão. Os objetivos do Gespública consistiam em:

I – eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II – promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

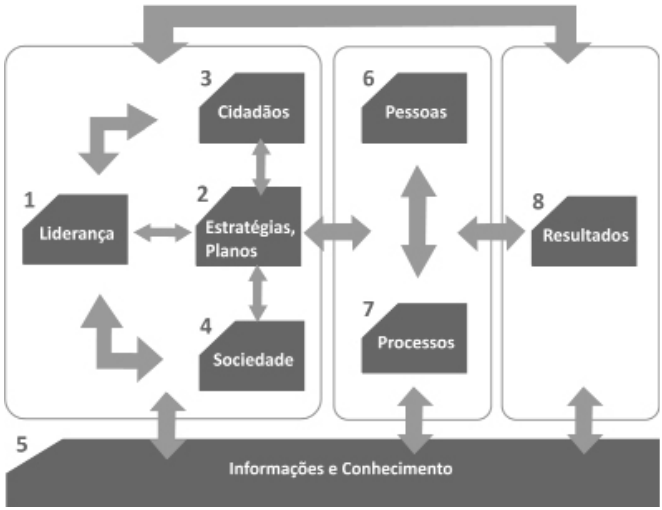
III – promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV – assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V – promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005).

O modelo de excelência proposto pelo Gespública é organizado em quatro blocos. O primeiro bloco é o planejamento, conduzido pela liderança, que abarca a governança, o público-alvo, as estratégias e o interesse público. O segundo bloco trata da execução do planejamento por meio de pessoas e processos. O terceiro bloco é o controle que visa aferir os resultados alcançados. O quarto bloco representa a informação e o conhecimento que expressa a inteligência organizacional (BRASIL, 2014, p. 20).

Figura 2 – O modelo do Gespública



Fonte: Brasil (2009, p. 30).

Durante seu funcionamento foram firmados 1.263 termos de adesão ao programa e inúmeros documentos foram produzidos para contribuir com o aprimoramento da qualidade no serviço público brasileiro. O Gespública foi encerrado em 2017, por meio do Decreto no 9.094/2017. Entre os anos 2005 e 2016, além do Gespública, foram realizadas outras iniciativas fundamentais para o aprimoramento da governança pública, entre as quais se destacam, além do fortalecimento das ações da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de controle interno do governo federal, a institucionalização dos consórcios públicos, a promoção da transparência, da integridade e da participação.

Em 2005, foi aprovada a Lei Geral dos Consórcios Públicos (Lei no 11.107/2005) para fomentar a cooperação federativa. A norma regulou a criação e contratação dos consórcios e viabilizou a prestação de serviços públicos compartilhados entre os entes federativos (União, estados e municípios). Esse modelo de gestão associada substitui os antigos consórcios administrativos, acordos de colaboração sem personalidade jurídica, por consórcios públicos com personalidade jurídica própria (pública ou privada) que permitem: *i*) prestar serviços públicos antes inacessíveis a um único ente federativo; *ii*) fortalecer a descentralização das ações (princípio da subsidiariedade); *iii*) resolver problemas regionais, superando fronteiras administrativas; *iv*) aumentar a capacidade técnica, financeira e gerencial de realização dos entes federativos.

Em 2007 foi criado o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), por meio do Decreto no 6.062/2007 (alterado pelo Decreto no 8.760/2016). O objetivo geral do PRO-REG é melhorar a qualidade da regulação exercida no âmbito do governo federal por meio do fortalecimento do sistema regulatório, visando facilitar o pleno exercício das funções por parte de todos os atores e aprimorar a coordenação entre as instituições participantes, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil. Inicialmente, o PRO-REG desenvolveu ações focadas no diagnóstico do ambiente regulatório brasileiro e na capacitação voltada à melhoria da qualidade regulatória. Após 2013, com o término do contrato de parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID), a atuação do programa passou mapear e consolidar os avanços já alcançados e a promover a efetiva adoção e sistematização das melhores práticas observadas nacionalmente e internacionalmente para uma regulação de melhor qualidade (BRASIL, 2018a). Com esse propósito, o PRO-REG desenvolveu as seguintes ações:

> i. Disseminação da qualidade regulatória no âmbito administração pública federal;
>
> ii. Fomento e disseminação de iniciativas regulatórias para melhorar a abordagem estratégica de decisões sobre políticas públicas e regulatórias;
>
> iii. Consolidação e expansão do uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR);
>
> iv. Disseminação de ações com vistas à gestão do estoque regulatório, dos mecanismos de transparência, controle social e responsabilização no âmbito do processo regulatório;
>
> v. Ampliação do diálogo sobre qualidade regulatória com diferentes atores do sistema regulatório; e
>
> vi. Realização de programas de treinamento e capacitação sobre qualidade regulatória para atores relevantes do processo regulatório (BRASIL, 2018a).

Em 2011, foi aprovada a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei no 12.527/2011 que regulou o direito fundamental de acesso às informações públicas no país, incentivando a promoção de uma cultura de transparência pública que culminou com a adesão do Brasil à iniciativa internacional em favor do governo aberto (*Open Government Parnership*). A lei estipulou como diretrizes:

> I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
>
> II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

> IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e
>
> V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Em 2013, foram aprovadas duas leis importantes para a promoção de integridade pública: a Lei Anticorrupção e a Lei de Conflito de Interesses. A Lei Anticorrupção (LAC), Lei no 12.846/2013, trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de empresas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A LAC fortalece o microssistema legal anticorrupção do país ao suprir a lacuna legislativa quanto às pessoas jurídicas, instituir a responsabilização objetiva e incorporar o contexto extraterritorial. Além disso, a LAC institui o Acordo de Leniência (para reparar integralmente o dano, cooperar com as investigações e cessar a prática irregular) e incentiva a criação de Programas de Integridade Corporativa (*compliance*) efetivos que permitem atenuar as sanções aplicáveis em caso de violação legal.

A Lei de Conflito de Interesses (Lei no 12.813/2013) trata das situações que configuram conflito de interesses durante e após o exercício do cargo ou emprego, das regras e obrigações para ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, das competências de fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses e das sanções aos servidores e empregados públicos que praticarem atos que se configurem como conflito de interesses. Nessa norma, o conflito de interesse é definido com 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. Ou seja, o conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro. Para o registro de consultas e a solicitação de pedidos de autorização, no âmbito do governo federal, foi instituído o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI) que possibilitou o envio das consultas e pedidos de autorização de forma simples pelos agentes públicos.

Em 2014 e 2015 foi aprovado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei no 13.019/2014, alterada pela Lei no 13.204, de 2015 – que estabelece um novo regime jurídico para celebração de parcerias que contribuem para modernizar as relações do poder público com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), consideradas agentes fundamentais para a execução de iniciativas de interesse público e o aprofundamento da democracia. O MROSC tem abrangência nacional e qualifica como organizações da sociedade civil as entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas que realizem projetos de interesse público, estabelece o termo de fomento e o termo de colaboração como formas de parceria com a administração pública, determina a obrigatoriedade do chamamento público, viabiliza a prestação de contas por resultado (autorizando a prestação de contas financeira em caso de descumprimento das metas, fraude, má gestão ou denúncia justificada), prevê a criação de conselhos de fomento e colaboração para realizar o monitoramento da parceria, permite o procedimento de manifestação de interesse social para propor novas parcerias e estabelece como princípios:

I – o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II – a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III – a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV – o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V – a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI – a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII – a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII – a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

> IX – a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais; e
>
> X – a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial (BRASIL, 2015b).

O período 2005-2015 é marcado por uma agregação de iniciativas relevantes, mas específicas para cada área da gestão pública, como qualidade, transparência, integridade, implantadas sem a coordenação de um plano mais amplo de reforma administrativa.

O referencial de boa governança das agências públicas brasileiras

A partir de 2016, o tema da governança corporativa das agências públicas ingressou definitivamente na agenda governamental, por meio da Lei das Estatais (Lei no 13.303/2016) e do Decreto da Governança (Decreto no 9.203/2017). Dessa vez, a estratégia de implementação da reforma é coordenada, sendo a mudança nas empresas públicas e as sociedades de economia mista da união, estados e municípios proposta na Lei das Estatais e as alterações dos órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional da união, no Decreto da Governança. Foi submetida pela Presidência da República à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL no 9.163/2017) com o objetivo de estender os princípios e práticas da boa governança das agências públicas, ainda restrita aos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) e entes federativos (união, estados e municípios).

● O Decreto da Governança (Decreto no 9.203/2017)

O Decreto da Governança é a norma que institui a política de governança pública para as agências públicas que integram o Poder Executivo Federal. Esse ato normativo, assim como o Projeto de Lei (PL no 9.163/2017), é oriundo das recomendações dispostas no acórdão no

1.273/205 do Tribunal de Contas da União (TC no 020.830/2014-9) que recomenda à Presidência da República (em articulação com a Casa Civil, o Ministério do Planejamento e a Controladoria-Geral da União) que elabore um plano de longo prazo com o objetivo de fortalecer a governança nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional (TCU, 2014d).

O decreto define os principais conceitos, estabelece os princípios, as diretrizes e os mecanismos para o exercício da governança pública. Os principais conceitos são definidos no art. 2o que considera:

> **governança pública** - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;
>
> **valor público** - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;
>
> **alta administração** - Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente; e
>
> **gestão de riscos** - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (BRASIL, 2017d).

De acordo com as boas práticas internacionais, os seis princípios a serem observados pelas agências públicas brasileiras, vinculadas à União, são: *i*) a capacidade de resposta; *ii*) a integridade; *iii*) a confiabilidade; *iv*) a melhoria regulatória; *v*) a prestação de contas e responsabilidade; e *vi*) a transparência. Os mecanismos para o exercício da governança, conforme o referencial básico de governança do tribunal de contas (2014a), são a liderança, a estratégia e o controle. A **liderança** compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança (a integridade, a competência, a responsabilidade e a motivação). A **estratégia** compreende 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. O **controle** compreende processos estruturados 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 no dispêndio de recursos públicos.

O art. 4o do decreto estabelece como diretrizes da governança pública:

> I – Direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade**, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.
>
> II – **Promover a simplificação administrativa**, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.
>
> III – **Monitorar** o **desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados** das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.
>
> IV – Articular instituições e **coordenar processos para melhorar a integração** entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.

V – Fazer **incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração** para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades.

VI – **Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco**, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.

VII – Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e **aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios**.

VIII – **Manter processo decisório orientado pelas evidências**, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

IX – Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas **boas práticas regulatórias** e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.

X – **Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas** e dos arranjos institucionais.

XI – **Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades** e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

A política de governança das agências públicas que integram o Poder Executivo federal será implementada pela alta administração dos órgãos e entidades (art. 6o). A União instituiu o Comitê Interministerial de Governança (CIG), com a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal (art. 7o) e com competência para propor medidas de cumprimento aos princípios e diretrizes, aprovar manuais e guias e aprovar recomendações para garantir a coordenação dos programas, incentivar e monitorar a adoção das melhores práticas de governança e expedir resoluções (art. 9o). Os órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional devem executar a política de governança pública (art. 13). Esses órgãos devem instituir Comitês Internos de Governança (CIG) (art. 14) com competência para auxiliar a alta administração na implementação dos princípios e diretrizes do decreto, incentivar e promover iniciativas, acompanhar a implementação das medidas e elaborar manifestação técnica (art. 15). Além disso, o decreto estabelece o dever dos órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional de instituir um sistema de gestão de riscos, auditoria interna independente e programa de integridade.

A **gestão de riscos** deve manter, monitorar e aprimorar um sistema que assegure a identificação, a avaliação, o tratamento, o monitoramento e a análise crítica de riscos que possam impactar na implementação da estratégia e na consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios: *i*) implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público; *ii*) integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais; *iii*) estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e *iv*) utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança (art. 17).

A **auditoria interna** governamental deve adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança, por meio da: *i*) realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente; *ii*) adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria; e *iii*)

promoção à prevenção, à detecção e à investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais (art. 18).

O **programa de integridade** deve promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos: *i*) comprometimento e apoio da alta administração; *ii*) existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; *iii*) análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e *iv*) monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (art. 19).

Vale mencionar ainda que a diretriz IX do Decreto da Governança (promover boas práticas regulatórias) está diretamente relacionado às mudanças promovidas com a edição do Decreto no 9.191/2017 que dispõe sobre a tramitação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo (BRASIL, 2017b). A norma regula processos importantes para a qualificação do processo de governança regulatória no âmbito do Poder Executivo federal como o processo de consulta pública (capítulo V), a promoção da Análise do Impacto Regulatório (AIR) e da decisão regulatória baseada em evidências (Anexo).

- **A Lei das Estatais (Lei n° 13.303/2016)**

A constituição federal estabelece que a intervenção econômica do estado na economia tem caráter excepcional (art. 173), devendo servir a propósitos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Na prática, inúmeras empresas estatais prestam serviços, públicos ou não, em áreas fundamentais da economia brasileira (bancos, água, energia etc.). Por isso, a promoção da eficiência econômica das estatais é uma reforma microeconômica que gera um impacto esperado sobre toda a economia, ao contribuir para elevar os ganhos de produtividade. As estatais são organizações de regime jurídico privado que, pela relevância econômica das áreas em que atua, contribuem diretamente para promover o interesse público do Estado.

A partir dessa concepção, a Lei das Estatais dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A lei visa o aprimoramento das estruturas de governança corporativa das estatais, por meio de melhorarias na estrutura jurídica e societária, da promoção da profissionalização da gestão e do aprimoramento dos contratos. O acionista controlador da estatal (o governo municipal, estadual e/ou federal) dispõe de incentivos para lotear e utilizar de forma político-partidária as estatais. Mitigar esse risco e instituir mecanismos de promoção do desempenho e da integridade, contribuindo para maior eficiência econômica desses empreendimentos, são considerados os principais objetivos dessa lei.

A Lei das Estatais está organizada basicamente em dois blocos. O primeiro trata das iniciativas de normas e práticas de aprimoramento da governança corporativa (título I) e o segundo estritamente das formas de contratação aplicáveis às estatais (título II). Na primeira parte, o objetivo é garantir que a atuação e o planejamento da estatal seja compatibilizado com seu propósito e sua finalidade pública. Na prática isso significa instituir boas práticas de governança relacionadas à composição e atuação do conselho de administração, da diretoria, das auditorias, além de instituir procedimentos de promoção da transparência e da integridade. Na segunda parte, relativa às contratações, a lei atende ao dispositivo constitucional que estabelece a obrigação de lei própria disciplinar o estatuto jurídico da empresa pública, dispondo sobre a licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública (art. 173, §1o, III), estendendo em grande medida as normas licitatórias do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) às estatais.

Quadro 7 – Organização da Lei das Estatais

Disposições preliminares (art. 1o ao 4o)
Normas gerais (art. 5o ao 13)
Acionista controlador (art. 14 ao 15)
Administrador (art. 16 ao 17)
Conselho de administração (art. 18 ao 21)
Membro independente (art. 22)
Diretoria (art. 23)
Comitê de auditoria (art.24 e 25)
Conselho fiscal (art. 26)
Função social (art. 27)
Licitações (art. 28 ao 84)
Fiscalização pelo estado e pela sociedade (art. 85 ao 90)
Disposições finais e transitórias (art. 91 ao 97)

Fonte: Brasil (2016)

No que tange ao aprimoramento das práticas de governança das estatais, é possível destacar três pontos relevantes da nova lei. O primeiro é que a lei busca garantir a independência e a profissionalização do conselho de administração, do conselho fiscal e da administração das estatais. A lei regula: os critérios para nomeação (art. 17); a criação do comitê estatutário para avaliar a conformidade do processo de indicação dos conselheiros (art. 10); as responsabilidades do conselho de administração quanto a gestão de riscos (art. 18); a publicação da remuneração da diretoria (art. 12, I); a avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês (art. 13, III); o prazo do mandato (art. 13, VI) e o compromisso com metas e resultados específicos a serem atingidos pela administração (art. 23). O segundo é a instituição de requisitos mínimos de transparência que estabelecem a obrigação de: *i*) publicar uma carta anual de governança que vincula o planejamento e atuação dos órgãos da estatal ao seu propósito público; *ii*) adequar o estatuto social à autorização legislativa de sua criação; *iii)*

divulgar as informações sobre os fatores de risco, o desempenho, os dados financeiros e operacionais, as políticas de governança, o relatório integrado; *iv*) elaborar e divulgar a política de divulgação de informações, de distribuição de dividendos e de transações com partes relacionadas (art. 8o). O terceiro é a implementação de um programa efetivo de integridade (*compliance*) que fortaleça as estruturas de gestão de riscos e controle interno das estatais (art. 9o). Aliás, a lei exigiu adoção de normas e estruturas de gestão de riscos e controle interno (art. 9o), a aprovação de um código de conduta e integridade (art. 9o, §1o), a vinculação do órgão responsável ao diretor presidente (art. 9o, §2o) e a criação de um comitê de auditoria estatuária como órgão auxiliar do conselho de administração (art. 24 e 25). Por fim, é atribuído aos órgãos de controle interno dos entes federativos e aos respectivos tribunais de contas a responsabilidade pelo controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela lei (art. 87).

A Lei das Estatais é um exemplo de iniciativa em favor do aprimoramento da estrutura de governança das organizações que cumprem finalidades de natureza pública. Atualmente, as estatais exercem uma função econômica relevante no país, permitindo, inclusive, por meio das sociedades de economia mista que seja realizada a associação do capital público e privado na persecução desses objetivos de desenvolvimento. Por isso, proteger adequadamente esses ativos, aprimorando a qualidade de sua governança corporativa, é uma iniciativa fundamental para promover o interesse público e aprimorar essa ferramenta de atuação do Estado.

- **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018)**

As alterações realizadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a aprovação da Lei no 13.655/2018, promoveram uma institucionalização fundamental dos princípios e diretrizes que compõem a atual política de governança pública no ordenamento jurídico brasileiro. Como a LINDB disciplina a aplicação das normas jurídicas brasileiras de uma maneira geral – sendo vulgarmente

conhecida como a “lei das leis” – sua reforma promove o impacto em toda a estrutura jurídica.

As alterações incorporam o princípio do consequencialismo decisório, mudam a forma de responsabilidade da autoridade administrativa, controladora e jurídica, redefine a ideia de legalidade do ato administrativo e institui um ambiente de maior segurança jurídica ao agente público responsável. A lei institui a obrigação do agente em motivar adequadamente suas decisões, para além dos fundamentos de fato e direito, analisando as questões práticas, as possíveis alternativas e os resultados que produzirá (art. 20). Essa mudança contribui diretamente para promover uma gestão mais racional, menos centrada em entraves burocráticos e legais que emperram a prática de uma gestão mais eficiente. Além disso, nas esferas administrativa, controladora ou judicial a invalidação de ato também deverá indicar expressamente as consequências jurídicas e administrativas (art. 21). A interpretação das normas deverá considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor; assim como, nas decisões sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, serão consideradas as circunstâncias práticas que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. Por isso, a aplicação de eventuais sanções levará em consideração a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente (art. 22). A lei prevê o estabelecimento de regimes de transição entre normas (art. 23), veda a invalidação de situações plenamente constituídas que levem em conta as orientações gerais da época (art. 24) e promove a celebração de compromisso que contribua para eliminar irregularidade, incerteza ou situação contenciosa compatível com o interesse público (art. 26). A norma também estabelece que o processo administrativo, controlador ou judicial poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos (art. 27), determina a responsabilização por decisão ou opinião técnica eivada de dolo ou erro grosseiro (art. 28), privilegia a prática da consulta pública de atos normativos (art. 29) e estabelece que as autoridades públicas devem orientar sua conduta para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (art. 30).

A LINDB se tornou um dos atos mais importantes do direito brasileiro e instituiu um novo contexto de incentivos para o processo decisório, particularmente no direito público. Essa norma, diretamente relacionada aos princípios da boa governança pública, reconhece a autonomia operacional do gestor público, vinculando sua eventual responsabilização aos resultados (as consequências práticas da decisão e ação). Por isso a lei institui a obrigação do agente público em motivar o ato administrativo não só com os fundamentos de fato e de direito, mas também as consequências do ato e de suas possíveis alternativas, e dos agentes controladores (administrativo, controladores e judiciais) de observar essas consequências em suas decisões. Na prática, a lei viabiliza o aprimoramento do processo decisório e gerencial, reconhecendo o contexto de incerteza e risco operacional no qual o gestor está imerso, buscando reduzir a incerteza jurídica e aprimorar os mecanismos de controle e responsabilização dos agentes públicos em favor de uma gestão pública baseada em resultados (consequências).

Princípios, modelos e boas práticas de governança no Brasil

Uma importante lição aprendida, amplamente reconhecida entre aqueles que desejam dar efetividade aos princípios e práticas da boa governança pública, é a de que reformas legais são necessárias para a institucionalização, mas não são suficientes para garantir uma implementação efetiva das medidas. A institucionalização e as reformas institucionais devem observar concomitantemente três dimensões: a institucional (estrutural), a gerencial (métodos e habilidades técnicas) e a cultural (princípios e valores) (BRESSER PEREIRA, 1998; HILL; LYNN, 2009). Na prática, isso significa que é necessário alinhar as normas, a cultura e as práticas de gestão por meio de instituições formais (como regras e processos) e informais (como práticas e valores). De nada adianta reformar a lei e os regulamentos sem que haja uma mudança nos processos de gestão e um treinamento adequado dos agentes responsáveis. Da mesma forma, todo o treinamento técnico pode ser prejudicado se

não for acompanhado de mudanças nos valores e crenças dos agentes responsáveis por dar-lhe cumprimento. Soluções institucionais efetivas alinham normas a práticas e a valores.

Com esse intuito, nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo, desenvolveu iniciativas relevantes de disseminação de boas práticas de governança para a administração pública brasileira. Em 2013, o tribunal firmou acordo de cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de realizar um estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas intitulado *Fortalecimento da governança pública: boas práticas e o papel das entidades fiscalizadoras superiores* e desenvolveu inúmeras ações de disseminação de boas práticas de governança no setor público brasileiro.

Em decorrência disso, o tribunal publicou documentos referenciais de governança, reunindo princípios e boas práticas, com foco na boa governança das agências públicas, em obras como: *o Referencial básico de governança pública aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações de melhoria,* o *Referencial para avaliação da governança em políticas públicas*, os *Dez passos para a boa governança*, o *Referencial para avaliação de governança em centro de governo* e o *Referencial de combate à fraude e corrupção* (TCU, 2014a, 2014b, 2014c, 2016, 2017d). A análise desses documentos referenciais é fundamental para compreender, a partir dos conceitos, modelos e valores apresentados, as novas atitudes e comportamentos esperados dos gestores e auditores das agências públicas brasileiras.

No referencial básico de governança, a governança é definida como os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse público (TCU, 2014a, p. 26). E, em consonância com os modelos internacionais, o documento também recomenda a adoção de princípios de boa governança para as agências públicas brasileiras: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e

a *accountability*. A legitimidade, fundamental no Estado democrático de direito, é o dever de observar que não basta verificar se a lei foi cumprida (legalidade), mas se o interesse público foi efetivamente alcançado (legitimidade). A equidade é garantir as condições para que todos tenham garantido o exercício de seus direitos. A responsabilidade é respeito e o zelo que os agentes públicos devem ter pela sustentabilidade das organizações e da sociedade, visando a sua manutenção, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição de suas operações. A eficiência é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. A probidade é o dever dos agentes públicos em agir com dignidade em razão da confiança depositada pelo poder público, atuando com zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. A transparência é a garantia de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A *accountability* é a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades e assumir integralmente as consequências de seus atos e omissões.

O referencial estabelece uma diferença entre governança e gestão. Segundo o Banco Mundial, a governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. A gestão, por sua vez, diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WBG, 2007, p. 71).

A governança tem como funções:

a) definir o direcionamento estratégico;

b) supervisionar a gestão;

c) envolver as partes interessadas;

d) gerenciar riscos estratégicos;

e) gerenciar conflitos internos;

f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e

g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

A gestão, por sua vez, tem como funções:

a) implementar programas;

b) garantir a conformidade com as regulamentações;

c) revisar e reportar o progresso de ações;

d) garantir a eficiência administrativa;

e) manter a comunicação com as partes interessadas; e

f) avaliar o desempenho e aprender.

O referencial considera que a governança das agências públicas envolve três funções básicas:

a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;

b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e

c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (TCU, 2014a p. 30).

Figura 3 – Relação entre governança e gestão

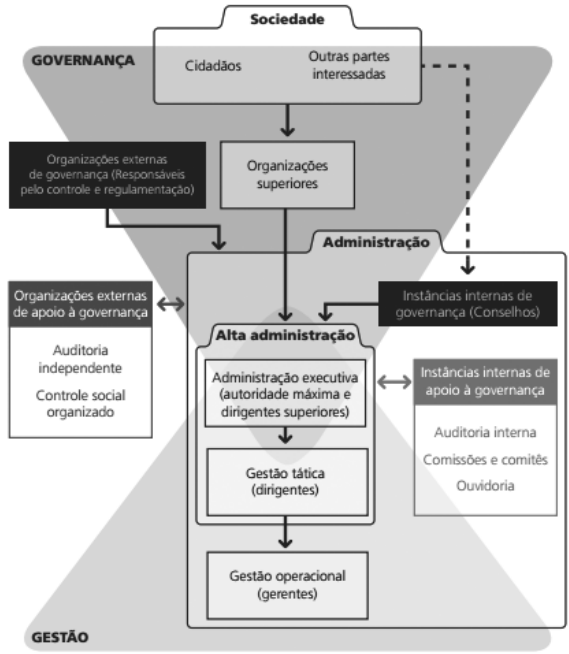
Fonte: TCU (2014a, p. 32).

A gestão é integrada aos processos organizacionais. É a responsável pelo planejamento, execução, controle, ação e manejo dos recursos colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução dos objetivos. A governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. A governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade. A gestão parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível, com eficiência, transparência e responsabilidade (TCU, 2014a, p. 32).

A governança no setor público envolve dois tipos básicos de atores: principal e agente. A sociedade é o principal, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detém o poder social. Os agentes, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada autoridade para gerir os recursos públicos (as autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público) (TCU, 2014a, p. 27). O sistema de governança reflete a maneira como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para promover a boa governança. São as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os instrumentos, os fluxos de informação e o comportamento de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente,

na avaliação, direcionamento e monitoramento monitoramento da organização (TCU, 2014a, p. 28).

Figura 4 – Sistema de governança das agências públicas



Fonte: TCU (2014a, p. 28).

O modelo proposto destaca algumas instâncias: *i*) as instâncias externas de governança; *ii*) as instâncias externas de apoio à governança; *iii*) as instâncias internas de governança; *iv*) as instâncias internas de apoio à governança. As instâncias externas de governança são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização, por exemplo o Congresso Nacional. As instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de

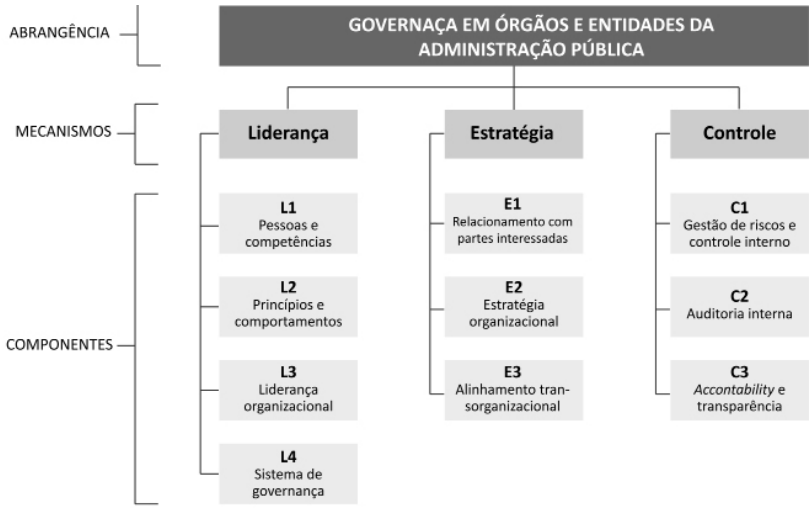
governança, por exemplo, as auditorias independem. As instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho dessas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São responsáveis também por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente, por exemplo, a alta administração. As instâncias internas de apoio à governança realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração, por exemplo, o conselho fiscal, as comissões e os comitês (TCU, 2014a, p. 29).

Além dessas instâncias, o referencial aponta a existência de outras estruturas que contribuem para a boa governança da organização: a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional. A administração executiva é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização. A gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. A gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes são membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (chefes, diretores etc.), são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura (TCU, 2014a, p. 29).

O referencial de governança do TCU considera quatro níveis de análise: os mecanismos de governança, os componentes da governança, as práticas de governança e os itens de controle. Os mecanismos de governança pública são três: a liderança, a estratégia e o controle. A

liderança é o conjunto de práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, por meio da integridade, da capacidade, da competência, da responsabilidade e da motivação exercida por aqueles que ocupam os cargos estratégicos da organização. A **estratégia** abarca os processos de definição e monitoramento dos objetivos de curto, médio e longo prazo, envolvendo a escuta ativa das demandas, as necessidades das partes interessadas, a avaliação do ambiente interno e externo da organização, a avaliação e prospecção de cenários e o alinhamento das operações das unidades envolvidas. O **controle** envolve a avaliação e o tratamento dos riscos inerentes a esses processos, atuando com transparência e responsividade no processo de prestação de contas e responsabilização pelos atos praticados. Segundo o modelo, esses mecanismos devem ser adotados para que as funções de direcionar, monitorar e avaliar sejam executadas de forma satisfatória (TCU, 2014a, p. 36-37).

Figura 5 – Mecanismos e componentes de governança



Fonte: TCU (2014a, p. 39).

Os componentes da governança pública estão associados aos mecanismos de governança e contribuem direta ou indiretamente para o alcance dos objetivos. A liderança considera quatro componentes: pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistemas de governança. Esses componentes indicam a importância de integrar profissionais que possuam as competências necessárias para mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes em favor dos resultados organizacionais, pautam seu comportamento por princípios e valores apropriados, atuando dentro de um modelo de liderança organizacional adequado ao alcance dos propósitos. A estratégia considera três componentes: o relacionamento com as partes interessadas, a estratégia organizacional e o alinhamento transorganizacional. Esses componentes visam assegurar que a organização esteja alinhada às expectativas das partes interessadas (*stakeholders*), que a estratégia organizacional propicie a otimização dos resultados, considerando o propósito organizacional e seu ambiente interno e externo, além de promover o alinhamento entre organizações, capaz de incentivar a atuação em redes habilitadas em multiplicar os recursos disponíveis e os resultados alcançados. O controle considera três componentes: a gestão de riscos e o controle interno, a auditoria interna e a *accountability* e a transparência. Esses componentes estão diretamente relacionados à gestão do risco necessário à melhoria esperada pelas partes interessadas, os processos de desenho e avaliação dos controles para melhorar a eficiência e as práticas de transparência e responsabilização para garantir a prestação de contas integral pelos resultados dos atos e omissões de gestão. Para cada prática as equipes responsáveis pela auditoria estabeleceram itens de verificação para aferir a evolução de sua implementação. Os mecanismos e componentes são itens de agregação de boas práticas de governança.

Quadro 8 – Componentes e práticas da governança

LIDERANÇA	**L1. Pessoas e competências**	L1.1 – Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		L1.2 – Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
		L1.3 – Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
		L1.4 – Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
	L2. Princípios e comportamentos	L2.1 – Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		L2.2 – Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
		L2.3 – Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
	L3. Liderança organizacional	L3.1 – Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.
		L3.2 – Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
		L3.3 – Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
		L3.4 – Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.

LIDERANÇA	**L3. Liderança organizacional**	L3.5 – Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
	L4. Sistemas de governança	L4.1 – Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
		L4.2 – Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
		L4.3 – Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
ESTRATÉGIA	**E1. Relacionamento com partes interessadas**	E1.1 – Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
		E1.2 – Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
		E1.3 – Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
		E1.4 – Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
	E2. Estratégia organizacional	E2.1 – Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
		E2.2 – Estabelecer a estratégia da organização.
		E2.3 – Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
	E3. Alinhamento transorganizacional	E3.1 – Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.

CONTROLE	**C1. Gestão de riscos e controle interno**	C1.1 – Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
		C1.2. – Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
	C2. Auditoria interna	C2.1 – Estabelecer a função de auditoria interna.
		C2.2 – Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
		C2.3 – Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
	C3. *Accountability* e transparência	C3.1 – Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
		C3.2 – Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.
		C3.3 – Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
		C3.4 – Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: TCU (2014a, p. 57-62).

O referencial básico de governança serviu de subsídio para a publicação do manual Dez passos para a boa governança que contém as principais ações esperadas da liderança responsável pela direção, avaliação e monitoramento das agências públicas.

Quadro 9 – Quadro resumo dos dez passos para a boa governança

Passos	O que deve ser feito?
Escolha líderes competentes e avalie o desempenho	Estabeleça e dê transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de colegiado superior ou conselhos; capacite os membros da alta administração; avalie o desempenho dos membros da alta administração; garanta que os benefícios concedidos aos membros da alta administração e de colegiado superior ou conselhos sejam adequados e dê transparência aos benefícios.
Lidere com ética e combata os desvios	Adote código de ética e conduta para membros da alta administração e de colegiado superior ou conselhos; estabeleça mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da alta administração e de colegiado superior ou conselhos; estabeleça mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
Estabeleça um sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas	Estabeleça as instâncias internas de governança da organização; garanta o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas; estabeleça o sistema de governança da organização e divulgue-o para as partes interessadas.

Estabeleça modelo de gestão estratégica que assegure seu monitoramento e avaliação	Estabeleça modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas; estabeleça a estratégia da organização; monitore e avalie a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas	Estabeleça e divulgue canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegure sua efetividade; promova a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização; estabeleça relação objetiva e profissional com a mídia, organizações de controle e outras organizações; assegure que decisões, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado.
Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las	Avalie, direcione e monitore a gestão; responsabilize-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão e pelo alcance dos resultados; assegure, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização; responsabilize-se pela gestão de riscos; avalie os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determine que sejam adotadas providências.

Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações	Estabeleça → mecanismos → de atuação conjunta com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas.
Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários	Estabeleça sistema de gestão de riscos; monitore e avalie o sistema de gestão de riscos, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização	Estabeleça a função de auditoria interna; crie condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; assegure que a auditoria interna adicione valor à organização.
Estabeleça diretrizes de transparência e sistemas de prestação de contas e responsabilização	Dê transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; preste contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability; avalie a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; garanta que indícios de irregularidades sejam apurados de ofício, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Fonte: TCU (2014b).

Outro importante instrumento de disseminação de boas práticas é o *Referencial para avaliação de governança de políticas públicas* que enfatiza uma perspectiva diferente da governança das agências públicas, superando a dimensão organizacional. Sob essa perspectiva, o foco da governança é a governança pública, baseada na articulação em rede de atores governamentais e da sociedade civil do Estado, operando em

múltiplos níveis jurisdicionais, para resolver os problemas públicos. O referencial visa contribuir para o aprimoramento dos arranjos que servem à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. O modelo de avaliação da governança em políticas públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, é composto por oito componentes e ilustrado com inúmeras boas práticas TCU (2014c).

Quadro 10 – Componentes do modelo de avaliação de governança das políticas

Componente	Descrição
Institucionalização	São os aspectos, formais ou informais, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.
Plano e objetivos	É a formulação geral que define sua lógica de intervenção e os planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineadas em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.
Participação	É a responsável pela legitimação das decisões sobre políticas públicas, além de agregar maior quantidade e qualidade de informações, além de facilitar o senso de pertencimento e o senso de responsabilidade coletiva.
Capacidade organizacional e recursos	São estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.
Coordenação e comunicação	É a disseminação adequada de informações que permitem a realização do trabalho em conjunto para evitar a fragmentação da missão e a sobreposição de programas permitindo a realização de programas transversais.

Monitoramento e avaliação	É o estabelecimento de rotinas para acompanhar as ações, aferir seus resultados e aprender para aperfeiçoar a política.
Gestão de riscos e controle interno	São atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos, estabelecendo atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos para assegurar a conformidade das ações e o alcance dos objetivos e metas.
Accountability	É a prestação sistemática de contas e a responsabilização dos responsáveis pela política pública, possibilitando o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores envolvidos na implementação.

Fonte: TCU (2014c).

O referencial para avaliação da governança do centro de governo é dedicado ao aperfeiçoamento do planejamento estratégico, da decisão baseada em evidências e da coordenação operacional realizada pelos órgãos centrais de governo – aqueles que proveem apoio direto ao chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), incluindo os que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do gabinete do chefe do executivo e não sirva a ele exclusivamente (TCU, 2016, p. 26). O centro de governo, em qualquer nível de governo (municipal, estadual ou federal), possui destacada relevância na estrutura de governança pública, pois é de sua competência estabelecer o planejamento e a visão de longo prazo, garantir a eficiência na prestação de serviços públicos e promover a capacidade de resolução dos problemas públicos.

Nesse referencial, o Tribunal de Contas da União considerou seis funções de centro de governo, classificadas em quatro mecanismos de governança, buscando identificar boas práticas para cada uma das funções a partir de uma análise comparativa de outros modelos internacionais

(Chile, Reino Unido, Estados Unidos, Portugal, Nova Zelândia), melhor avaliados no *ranking* da OCDE (TCU, 2016, p. 18).

Quadro 11 – Mecanismos de governança e funções do centro de governo

Mecanismos de governança	Funções de centro de governo
Estratégia	Gerenciamento estratégico
	Prevenção e gestão de riscos
Coordenação	Articulação política e orientação
	Coordenação do desenho e implementação de políticas públicas
Supervisão	Monitoramento e avaliação
Transparência	Comunicação e *accountability*

Fonte: TCU (2016, p. 17).

As funções **estratégicas** estão relacionadas ao papel de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados, assegurando que o processo de orçamento seja realizado de acordo com o planejamento estratégico governamental. As funções de **coordenação** envolvem a garantia à promoção da cooperação entre ministérios e órgãos/entidades em prol do desenvolvimento de políticas públicas coerentes, alinhadas às prioridades integradas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento. As funções de **supervisão** abarcam a garantia de que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para promover o bom desempenho e assegurar a qualidade dos serviços públicos, por meio do monitoramento, da aferição do desempenho e da comunicação com as partes interessadas. As funções de **transparência** estão relacionadas à promoção de uma comunicação ativa, aberta, voluntária das atividades e resultados dos órgãos/entidades da administração pública, encorajando a melhoria do desempenho e assegurando a responsabilização dos agentes (TCU, 2016, p. 18).

Além do Tribunal de Contas da União, outras instituições do governo federal também estão engajadas no processo de aprimoramento da governança das agências públicas brasileiras, entre as quais se destacam a Controladoria-Geral da União (CGU), a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Em 2018, o Ipea publicou o guia *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1* com o intuito de contribuir para o aprimoramento do processo decisório das políticas públicas, aperfeiçoando a alocação de recursos e a qualidade do gasto público, visando melhoraria da prestação dos serviços públicos para a sociedade (Ipea, 2018). O guia explica a importância dessa boa prática e orienta como realizar o diagnóstico do problema público, o desenho da política de intervenção, a análise do impacto (orçamentário-financeiro e do retorno econômico e social) e a adoção das principais ferramentas de implementação, monitoramento e controle. No mesmo ano, de 2018, a subchefia de análise e acompanhamento de políticas governamentais da Casa Civil, da Presidência da República, publicou o *Guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)* com o objetivo de fortalecer e disseminar as práticas voltadas à melhoria da qualidade regulatória nas agências regulatórias, órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 2018b). O guia aborda as finalidades e princípios da AIR discriminando as principais ferramentas aplicáveis aos níveis de análise (I e II) e a importância da Avaliação do Resultado Regulatório (ARR).

Inúmeras iniciativas, em diversos órgãos públicos, vêm se acumulando para reforçar a disseminação de uma nova cultura gerencial e de boas práticas de governança nas agências públicas brasileiras. Algumas dessas inciativas, ligadas à gestão de riscos e promoção da integridade serão abordadas nas seções seguintes.

PARTE II – GESTÃO DE RISCOS

A gestão de riscos

A gestão de riscos consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Para elevar a chance de alcançar objetivos, as organizações adotam desde abordagens informais até abordagens altamente estruturadas e sistematizadas de gestão de riscos, dependendo de seu porte e da complexidade de suas operações (TCU, 2018a, p. 12). A gestão de riscos é fundamental para apoiar os agentes da governança das agências públicas no cumprimento de suas responsabilidades de gerar, preservar e entregar valor público em benefício da sociedade (*accountability*).

O alcance de objetivos públicos, por meio das agências públicas, envolve riscos decorrentes da natureza de suas atividades, de realidades emergentes, de mudanças nas circunstâncias e nas demandas sociais, da própria dinâmica da administração pública, bem como da necessidade de mais transparência e prestação de contas e de cumprir variados requisitos legais e regulatórios. As agências públicas necessitam gerenciar riscos (identificar, analisar, avaliar e tratar) de maneira a assegurar que os objetivos sejam alcançados. Um processo efetivo de gestão de riscos visa conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos (TCU, 2018a, 2017a, p.10).

A **gestão de riscos** é o processo que trata dos riscos e oportunidades que afetam a criação, a destruição ou a preservação de valor nas organizações. A premissa inerente ao gerenciamento de riscos é a de que toda a agência, pública ou corporativa, existe para gerar valor às partes interessadas (*stakeholders*). Ao considerar os efeitos da incerteza sobre o alcance dos objetivos, a gestão de riscos é um componente

fundamental da governança e da gestão dos processos organizacionais para melhorar a capacidade de gerar valor. Quando a gestão de riscos é corretamente implementada, de forma sistemática, estruturada e oportuna, gera benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas da organização ao viabilizar o adequado suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos públicos, o aumento do grau de eficiência e eficácia no processo de criação, proteção e entrega de valor público, otimizando a conformidade e o desempenho, elevando os resultados entregues à sociedade (TCU, 2017a, p. 10).

O **risco** é o efeito que a incerteza tem sobre os objetivos da organização. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos (TCU, 2018a, p. 8). Não existe risco zero. O risco é inerente a qualquer atividade e impossível de eliminar. Há inúmeros riscos inerentes à gestão dos recursos públicos, às operações das agências públicas, à fiscalização dos resultados desses processos etc. É a gestão desse risco que é o elemento-chave para a gestão das agências públicas que visam efetivamente gerar valor para a sociedade.

As agências públicas, assim como as corporativas, estão imersas em um contexto de incerteza que influencia o resultado das atividades que visam alcançar os objetivos da organização. As incertezas geram riscos (possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos) e oportunidades (possibilidade de que um evento ocorra e influencie favoravelmente a realização dos objetivos), com potencial para destruir ou gerar valor. O gerenciamento de riscos possibilita tratar com eficácia as incertezas, os riscos e as oportunidades a elas associados de forma a aprimorar a capacidade de geração de valor. O reconhecimento dos riscos e das oportunidades é um fator inerente ao processo decisório e à gestão das agências públicas. O valor é maximizado quando as agências estabelecem a estratégia e os objetivos a fim de alcançar um ponto de equilíbrio ideal entre as metas de crescimento e de retorno, bem como dos riscos a ela relacionados, além de explorar os

recursos com eficiência e eficácia para atingir os objetivos (COSO, 2007b, p. 14-16).

Esse ponto de equilíbrio está relacionado ao **apetite de risco** – o nível de riscos que a agência pública está disposta a aceitar para atingir os objetivos, criando e protegendo valor para as partes interessadas. O tipo e a quantidade de riscos que em conjunto a organização está preparada para buscar, reter ou assumir correspondem à atitude da agência pública perante o risco e reflete toda a filosofia da organização, influenciando sua cultura e estilo gerencial (COSO, 2007b, p. 20; ABNT, 2009, p. 2). O apetite a risco está diretamente relacionado à estratégia organizacional, serve para orientar a alocação de recursos entre unidades e atividades e dirige o alinhamento entre pessoas e processos dentro da agência pública. Dessa forma, os gestores podem alinhar o nível aceitável de variação em relação às metas estabelecidas para o cumprimento de cada objetivo específico, definindo assim a **tolerância ao risco**, às variações aceitáveis no desempenho, de acordo com o apetite ao risco de toda a organização.

Quadro 11 – As principais definições de gestão de riscos

	Definição (gestão de riscos)
ISO	Atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.
COSO ERM	Processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, pela diretoria executiva e pelos demais funcionários, aplicado ao estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar, em toda a organização, eventos em potencial capazes de afetá-la e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite de risco da organização e possibilitar a garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos da entidade.
COSO GRC	Cultura, recursos e práticas que as organizações integram com a estratégia definida e executada, com o objetivo de gerenciar os riscos para a geração e preservação de valor.

OGC	Processo de identificação e controle de exposição da organização ao risco. O processo deve ser aplicado de forma consistente em todas as unidades da organização (inclusive parceiros, se necessário) e deve ser custo-efetiva e apropriada aos riscos que estão sendo geridos.
IBGC	Sistema intrínseco ao planejamento estratégico de negócios, composto por processos contínuos e estruturados – desenhados para identificar e responder eventos que possam afetar os objetivos da organização – e por uma estrutura de governança corporativa – responsável por manter esse sistema vivo e em funcionamento.
TCU	Conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. É o processo que visa conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos.

Fonte: ABNT (2009, p. 2); COSO (2007b, p.17; 2007a, p. 3); OGC (2010); IBGC (2017, p. 14); TCU (2018a, p. 12) .

Em termos gerais, **gestão de riscos** refere-se à arquitetura (princípios, estrutura e processo) para gerenciar riscos eficazmente, enquanto **gerenciar riscos** refere-se à aplicação dessa arquitetura para o gerenciamento dos riscos nos diversos contextos específicos em que os objetivos de uma organização são perseguidos (ABNT, 2009, p. 6). Os **princípios da gestão de riscos** representam condições que precisam estar incorporadas à estrutura e ao processo para que a gestão de riscos seja eficaz e se torne parte da cultura da organização, traduzindo-se em um conjunto compartilhado de atitudes, valores e comportamentos que caracterizam como a organização aborda o risco (TCU, 2018a, p. 53). A **estrutura de gestão de riscos** é a maneira como a entidade se organiza para gerenciar os riscos de sua atividade, representando o conjunto de componentes e arranjos organizacionais para a concepção, a implementação, o monitoramento, a análise crítica e a melhoria contínua da gestão de riscos por meio de toda a organização, incluindo a política de

gestão de riscos, os manuais, os recursos, a definição de responsabilidades e objetivos que permitirão incorporar a gestão de riscos em todos os níveis da organização (ABNT, 2009, p. 2).

A gestão de riscos compreende todas as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere ao risco. Isso significa reconhecer que a gestão de riscos é um processo contínuo que flui pela organização, em todos os níveis, aplicado à definição das estratégias conforme o apetite de risco estabelecido, capaz de propiciar garantia razoável às partes interessadas de que as atividades estão orientadas para a realização dos objetivos e geração e preservação de valor (COSO, 2007b, p. 17). Por isso, não é uma atividade autônoma, separada das demais, mas parte de todos os processos organizacionais, incluindo o planejamento estratégico, os projetos e processos de gestão em todos os níveis da organização (ABNT, 2009). Durante o processo de definição das estratégias, por exemplo, os gestores devem levar em consideração os riscos relativos às diferentes alternativas. Durante o gerenciamento dos riscos a organização deve adotar uma visão de portfólio que permita uma visão combinada dos riscos em cada nível da organização, capaz de avaliar se a carteira de riscos é compatível com o apetite a risco da organização, exigindo o envolvimento de todos os gestores responsáveis por unidades ou processos da organização.

Com base na missão estabelecida, a alta administração planeja os objetivos, seleciona as estratégias e estabelece planos a serem adotados por toda a organização que apesar de serem específicos geralmente observa quatro categorias de objetivos: *i*) estratégicos (relativo às metas de mais alto nível); *ii*) operacionais (relativo à utilização eficaz e eficiente dos recursos); *iii*) de comunicação (relativo à confiabilidade das informações e relatórios); e *iv*) de conformidade (relativo ao cumprimento das leis, normas, regulamentos e princípios) (COSO, 2007b, p. 21; INTOSAI, 2007, p. 9). A gestão de riscos é parte integrante e indissociável das responsabilidades gerenciais e inclui atividades como:

a) estabelecer o ambiente apropriado, incluindo a estrutura para gerenciar riscos;

b) definir, articular e comunicar os objetivos e o apetite a risco;

c) identificar potenciais ameaças ou oportunidades ao cumprimento dos objetivos;

d) avaliar os riscos (determinar o impacto e a probabilidade da ameaça se materializar);

e) selecionar e implantar respostas aos riscos, por meio de controles e outras ações;

f) comunicar as informações sobre os riscos de forma consistente em todos os níveis;

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

h) fornecer avaliação (*assurance*) quanto à eficácia com que os riscos são gerenciados (TCU, 2017a, p. 7).

A gestão de riscos é um processo estratégico para as agências do setor público e um componente essencial da governança. É tradicionalmente entendida como um instrumento de apoio ao processo de tomada de decisão da alta administração que visa melhorar o desempenho da organização por meio da identificação de oportunidades de ganhos e de redução da probabilidade e/ou impacto das perdas (IBGC, 2017). No entanto, a estrutura, os princípios e os componentes da gestão de riscos perpassam todos os níveis da organização, da definição da estratégia à execução das atividades operacionais. Todos os membros da organização têm parcela de responsabilidade na gestão de riscos e deve receber uma clara orientação da estrutura de governança de que essas responsabilidades devem ser levadas a sério (INTOSAI, 2007, p. 34).

Conforme o referencial básico da governança do TCU é de responsabilidade dos órgãos de governança (alta administração) assegurar a existência, o monitoramento e a avaliação de um efetivo sistema

de gestão de riscos e controle interno e utilizar suas informações para aperfeiçoar os processos decisórios (TCU, 2014a). Na prática isso significa que decidem e delegam a implementação e operação da gestão de riscos aos gestores (táticos e operacionais), assumindo o papel de supervisão e utilizando a auditoria interna para monitorar e avaliar a sua eficácia (TCU, 2017a, p. 9). A supervisão da gestão de riscos pelos órgãos de governança envolve:

> a) saber até que ponto a administração estabeleceu um gerenciamento de risco eficaz;
>
> b) estar ciente e de acordo com o apetite a risco;
>
> c) revisar o portfólio de riscos assumidos em contraste com o apetite a risco; e
>
> d) ser notificado em relação aos riscos mais significativos e saber se a administração está respondendo a esses riscos adequadamente (COSO, 2007b; TCU, 2017a, p. 9).

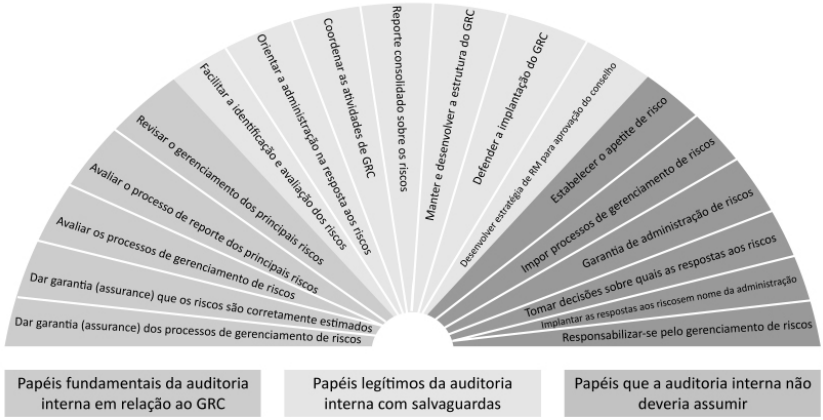
A alta administração é diretamente responsável pela concepção, estruturação e implementação da gestão de riscos, cabendo ao dirigente máximo ser o depositário final dessa responsabilidade e assumir a iniciativa. Aos demais gestores compete apoiar a cultura e gerenciar o sistema dentro de suas esferas de responsabilidade, de acordo com a tolerância e o apetite de risco da organização. Os gestores operacionais têm a propriedade dos riscos e a responsabilidade primária pela identificação e gerenciamento dos riscos em suas áreas, conduzindo procedimentos de gestão de riscos diariamente, mantendo controles internos sobre as operações (TCU, 2017a; COSO, 2007b). Como os gestores operacionais tratam com as questões operacionais críticas, eles estão em melhores condições para reconhecer e comunicar os riscos que podem surgir a nível tático e estratégico. Essa responsabilidade é atribuída a todos os agentes, e seu cumprimento exige canais de comunicação e clara disposição para ouvir (INTOSAI, 2007).

Quando as circunstancias exigirem, pode haver a criação de uma unidade exclusiva para coordenar as atividades de gestão de riscos em toda a organização e fornecer habilidades e conhecimentos especializados. Se não houver necessidade, a responsabilidade pela coordenação das atividades de gestão de riscos pode ser atribuída ao planejamento, à controladoria ou à assessoria da alta direção. As principais responsabilidades dessa unidade especializada são:

> a. fornecer metodologias e ferramentas para as demais unidades com a finalidade de identificar, avaliar e gerenciar riscos;
>
> b. definir funções e responsabilidades pela gestão de riscos nas demais unidades;
>
> c. promover competência em gerenciamento de riscos;
>
> d. orientar a integração do gerenciamento de riscos com outros processos de gestão;
>
> e. estabelecer uma linguagem uniforme de gestão de riscos, que inclua medidas comuns de probabilidade, impacto e categorias de riscos;
>
> f. comunicar a alta direção e aos demais membros do nível estratégico o andamento do gerenciamento de riscos (TCU, 2017a, p. 10).

Quando a agência pública não dispõe de um processo de gestão de riscos, é indicado que os órgãos de auditoria interna apresentem a questão à alta direção, discutindo formalmente a sua obrigação de entender, gerenciar e monitorar os riscos e recomendando o estabelecimento de um sistema de gestão de riscos (IIA, 2009). Nesse primeiro momento, se a auditoria interna já houver adotado uma abordagem de auditoria baseada em riscos, é possível que a unidade assuma a implantação do sistema na organização. Com o amadurecimento do sistema de gestão de riscos, o papel da auditoria interna volta a ser o de avaliar a eficácia do seu funcionamento.

Figura 6 – O papel da auditoria no gerenciamento de riscos



Fonte: IIA (2009, p. 4).

A implementação de um sistema de gestão de riscos se relaciona diretamente com os mecanismos de governança e controle interno que visam aprimorar a direção e o controle e assegurar maior responsividade (*accountability*), transparência (*openness*) e a integridade (*integrity*) das agências públicas. A gestão de riscos é uma responsabilidade que afeta os gestores dos níveis estratégico, tático e operacional da organização, e essa atividade relaciona-se fortemente com a ideia de *accountability*, em razão de a gestão de riscos estabelecer e manter comunicação e consulta com as partes interessadas nos diversos riscos institucionais (TCU, 2018a, p. 89).

A gestão de riscos é um componente essencial para a boa governança no setor público. O desafio da governança nas agências públicas consiste em determinar quanto risco aceita na busca do melhor valor para os cidadãos e outras partes interessadas, o que significa prestar o serviço de interesse público da melhor maneira possível, equilibrando riscos e oportunidades (INTOSAI, 2007, p. 5). A gestão estratégica das agências públicas (alta administração apoiada pelas estruturas de governança) define o direcionamento estratégico, explicita os objetivos organizacionais

e estabelece a liderança para que possam cumprir sua missão, e a gestão tática e a operacional, por sua vez, implementam os planos estratégicos para realizar os objetivos (TCU, 2018a, p. 89).

No setor público, a gestão de riscos tem como objetivo permitir às agências públicas lidar de modo eficaz com a incerteza e seus riscos e oportunidades associados, reforçando sua capacidade de criar valor e oferecer serviços mais eficientes, eficazes e econômicos, considerando valores como equidade e justiça (INTOSAI, 2007, p. 5). Por fim, as ações de controle interno são estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela alta administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos e assegurar a razoável segurança no alcance de objetivos. O processo de controle interno é parte integrante da gestão de riscos, que, por sua vez, é parte do processo geral de governança da instituição (COSO, 2013 *apud* TCU, 2018a, p. 90).

Figura 7 – Relação entre governança, gestão de riscos e controle interno

Fonte: TCU (2018a, p. 91).

A gestão de riscos precisa estar alinhada ao propósito e à estrutura organizacional, além do sistema de incentivos de toda a agência pública. A gestão de riscos é um processo contínuo que exige mudanças institucionais, de procedimentos e de cultura que envolvem toda a organização. O comprometimento com o desenvolvimento de uma cultura de gestão de riscos como ferramenta estratégica da estrutura de governança, a incorporação da gestão de riscos às responsabilidades gerenciais, a implantação de um controle interno baseado em riscos e a inclusão dessa competência nos programas de formação dos gestores são importantes recomendações em favor do aprimoramento do desempenho e da conformidade das agências públicas brasileiras (OCDE, 2011a). Os responsáveis pela implementação da gestão de riscos devem ter as capacidades necessárias para essa tarefa e devem buscar desenvolver competências específicas nessa área (HILL, 2006, p. 45).

Para tanto, o primeiro passo é reconhecer alguns mitos sobre a gestão de riscos que precisam ser superados de imediato. O primeiro é o de que a gestão de riscos vai aumentar o trabalho. Essa percepção evidencia a falta de entendimento sobre o propósito e o funcionamento da gestão de riscos, pois essa atividade deve estar integrada à gestão dos processos, e não ser mais um processo a ser acumulado aos demais. O segundo mito é o de que a gestão de riscos aumentará os custos da agência pública. Essa percepção está equivocada porque o maior benefício de uma gestão de riscos eficaz é justamente tornar a gestão mais eficiente e efetiva. O terceiro mito é o de que a gestão de riscos vai paralisar os processos e impor mais controles. Esse entendimento pressupõe, de forma equivocada, que a gestão de riscos é mais uma atividade de controle da organização, não percebendo que a melhoria dos processos pode contribuir, inclusive, para a diminuição dos controles e demais tarefas burocráticas que não aportam valor à agência pública. O quarto mito é o de que o sistema de gestão de riscos só pode ser implantado com consultoria ou um sistema de tecnologia. Isso não é verdade porque a gestão de riscos precisa ser incorporada à organização de forma contínua, mediante o aprendizado e a capacitação dos próprios gestores que integram as agências. Além

disso, a implementação da gestão de riscos em nada depende de sistemas de informação, que podem auxiliar, mas não é condição necessária à identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos (MIRANDA, 2017, p. 39-44).

A implementação de uma estrutura de gestão de riscos é capaz de oferecer uma garantia razoável sobre o cumprimento dos objetivos da agência pública. No entanto, como o risco está relacionado ao futuro, é algo intrinsicamente incerto e mesmo o seu gerenciamento eficaz não é capaz de oferecer uma garantia absoluta em relação ao atingimento de qualquer objetivo. Além disso, uma avaliação de que os custos superam os benefícios das respostas aos riscos e dos controles, os erros de julgamento, o conluio e a neutralização dos gestores também pode contribuir para o fracasso ou a não adoção de uma estrutura sistemática e referenciada de gestão de riscos (COSO, 2007b, p. 101-103).

A gestão de riscos de governança

Nos últimos anos a gestão de riscos se tornou um importante conceito para as reformas do setor público (FISHER, 2012, p. 417). Primeiro, por ser considerado um fator crítico para o sucesso das operações na administração pública, pois uma gestão de riscos efetiva é necessária para permitir às agências públicas cumprir seus objetivos (UKAC, 2001). Segundo, porque a regulação governamental está sendo redefinida em termos de riscos. A regulação ambiental visa mitigar os riscos ambientais, a regulação financeira, os riscos de mercado etc. As metodologias de análise de risco auxiliam na promoção da garantia de regimes regulatórios (*enforcement*) e a regulação passa a ser justificada técnica e cientificamente com base em informações de avaliação e gestão de riscos, contribuindo, inclusive, para que os agentes reguladores prestem contas dos resultados de suas decisões (BLACK, 2010; NAO, 2000; HAMPTON, 2005). Por fim, a gestão dos riscos inerentes à governança pública contribui para justificar a

existência e as funções do próprio governo que, por meio de suas políticas públicas, promove estratégias para geri-los (BECK, 1992; FISHER, 2003; 2012).

Sob uma perspectiva estritamente gerencial, a gestão de riscos é utilizada tanto como uma ferramenta para incentivar a aproximação da gestão pública da gestão corporativa – incorporando, por exemplo, o modelo corporativo de gestão de riscos financeiros, como proposto no documento *The orange book: management risks*, do Reino Unido –, quanto como para regular a interação entre público e corporativo, por meio da tentativa do governo de transferir adequadamente os riscos das parcerias público-privadas aos investidores corporativos – como proposto no documento *Public-private partnerships: in pursue of risk sharing and value for Money*, da OCDE (OCDE, 2008; HMT, 2004).

Sob a perspectiva da governança pública, a gestão de riscos não serve somente à boa governança das agências públicas, mas ao processo de coordenação entre os diferentes atores (públicos, sociais e privados) que colaboram na governança pública do Estado. A gestão de riscos legitima uma forma de processo decisório, baseada em evidências sobre os riscos que podem ser realizados por qualquer ator competente para produzir uma avaliação de riscos de qualidade. Nesse contexto, a gestão de riscos e os problemas que a governança pública busca resolver estão inter-relacionados, pois a avaliação do risco orienta o entendimento sobre onde a intervenção pública é legítima. Essa relação estabelece uma orientação normativa sobre como as decisões coletivas devem ser tomadas, assim como ocorre no processo decisório das agências públicas (FISHER, 2012, p. 421-423).

Por fim, existem também as tentativas de gestão de riscos de governança que correspondem à tradução dos princípios da governança pública ao contexto de incerteza do processo decisório das ações coletivas. Tentativas de realizar ações complexas de coordenação, direção e regulação realizadas por instituições em processos de decisão coletiva, conduzidas em condições de incerteza, com o objetivo de regular, reduzir

ou controlar esses riscos (RENN, 2008; ROSA; RENN; MCCRIGHT, 2014; RENN; KLINKE, 2016). O modelo, desenvolvido pelo International Risk Governance Council (IRGC), está orientado ao processo decisório complexo que ocorre quando uma grande quantidade de atores está envolvida, sendo necessário a coordenação entre inúmeros papéis, perspectivas, objetivos e atividades, em decisões coletivas sobre temas complexos e incertos (IRGC, 2005a; 2005b).

Por que implementar a gestão de riscos nas agências públicas?

A gestão de riscos é uma ferramenta estratégica de governança das agências públicas, um instrumento fundamental de apoio aos gestores no cumprimento de suas responsabilidades de gerar, preservar e entregar valor público em benefício da sociedade. A principal vantagem em adotar um sistema de gestão de riscos é aumentar a chance de alcançar os objetivos da agência pública, promovendo medidas que permitam priorizar as iniciativas públicas, aprimorar as decisões de investimento e operação, instituir mecanismos para proteger a reputação e garantir o alcance do propósito institucional.

As agências precisam definir e ajustar periodicamente as suas estratégias, observando as oportunidades de criação de valor e as mudanças que podem atrapalhar seu alcance; por isso, precisam do melhor referencial possível para otimizar sua estratégia e seu desempenho (COSO, 2007a, p. 3). Uma gestão de riscos eficaz melhora as informações para o direcionamento estratégico e para a tomada de decisões de responsabilidade da governança, contribui para a otimização do desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos. Dessa forma, contribui para o aumento da confiança dos cidadãos nas agências públicas, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (TCU, 2017a, p. 6). Um sistema robusto de gestão de riscos permite à agência pública atingir

os seus objetivos, apoiar o sistema de governança e otimizar as eventuais tensões entre as medidas de promoção do desempenho (criação de valor) e a garantia da conformidade (proteção de valor) (COSO, 2014, p. 6). As iniciativas de gestão de riscos, nacionais e internacionais, visam promover a eficiência, identificar lacunas e criar planos e ações para suprir carências. Ao alcançar esses resultados, as organizações conseguem entregar maior satisfação e melhor serviço à sociedade (BERMEJO *et al*., 2018, p. 8).

A gestão de riscos é implementada pela agência pública para gerar valor para as partes interessadas. As agências públicas, assim como as corporativas, estão imersas em um contexto de incerteza que influência o resultado das atividades que visam alcançar os objetivos da organização. Esses eventos incertos, decorrentes de fontes internas ou externas à organização, geram riscos e oportunidades que adequadamente tratadas favorecem a geração e preservação de valor para a agência pública.

Quadro 12 – Contribuições da gestão de riscos para as agências públicas

Contribuição	Descrição
Alinhar o apetite a risco e a estratégia	As agências consideram o apetite a risco, ao avaliar as opções estratégicas e fixar objetivos compatíveis com a estratégia escolhida, bem como desenvolvem mecanismos para administrar os riscos implícitos.
Otimizar as decisões de resposta a risco	As agências estabelecem parâmetros para identificar e tratar os riscos – prevenção, redução, compartilhamento e/ou aceitação – por meio de metodologias e técnicas de aprimoramento do processo de tomada de decisão.

Contribuição	Descrição
Reduzir surpresas e prejuízos operacionais (promovendo o emprego adequado dos recursos)	As agências aprimoram sua capacidade de identificar eventos em potencial, avaliar os riscos e estabelecer respostas, reduzindo, assim, a probabilidade de surpresas e dos custos ou prejuízos inerentes.
Fornecer respostas integradas aos diversos riscos	As agências reconhecem e gerem os riscos de forma integrada.
Aproveitar as oportunidades	As agências são capazes de identificar e explorar os eventos que representam oportunidades.
Melhorar a alocação de capital	As agências avaliam as necessidades gerais de capital com maior eficiência e otimizam a sua alocação por dispor de informações relevantes quanto aos riscos de gestão.
Contribuir para a adaptação e fortalecer a sustentabilidade	As agências são capazes de adaptar-se às mudanças e garantir a sustentabilidade de suas operações.

Fonte: Adaptado de Coso (2014, p. 14-16; 2007b, p. 3-4) e ABNT (2009, p. 6-7).

Quando os riscos não são geridos adequadamente ameaçam o atingimento dos objetivos, o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos. Por isso, a gestão de riscos é fundamental para o sucesso no cumprimento da missão da agência pública em entregar serviços de qualidade, ajudando a melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão. Esses resultados contribuem para aumentar a confiança do cidadão na capacidade do sistema de governança pública em entregar os serviços prometidos e utilizar de maneira adequada os recursos (MPOG, 2013, p. 9).

A gestão de riscos contribui para alcançar as metas de desempenho e conformidade das agências públicas. O gerenciamento de riscos permite assegurar uma comunicação eficaz e garantir que a organização esteja em conformidade com leis e regulamentos, o que evita danos à sua reputação e às consequências associadas. Em suma, ajuda a organização a concretizar seus objetivos e evitar armadilhas e acontecimentos indesejáveis ao longo da execução de suas atividades (COSO, 2014, p. 16).

● **Os padrões internacionais de gestão de riscos**

A gestão de riscos é um processo que sempre acompanhou, mesmo que de maneira informal, os esforços de gestão dos indivíduos, das organizações, dos sistemas e das sociedades que atuam imersos em um contexto de incerteza. Assim, embora a origem etimológica do termo possa ser rastreada até a Idade Média, a concepção moderna de risco surge gradualmente durante a transição da sociedade tradicional para a moderna (ZACHMANN, 2014; KLOMAX, 2010). O risco ganha popularidade no final do século 20, quando a percepção sobre a incerteza, nas mais diversas áreas (econômica, corporativa, política, ambiental, qualidade etc.), ganha relevância. A expansão dos estudos associados à promoção do controle da qualidade e dos riscos financeiros dos sistemas de seguro (públicos e privados) ao longo do século 19 e 20 contribuiu diretamente para a conscientização, a acumulação de conhecimento e a experiência sobre como avaliar, gerir e prevenir os riscos (ZACHMANN, 2014, p. 13). Por muito anos a gestão de riscos foi considerada um assunto relacionado aos seguros – a decisão sobre que tipo e qual a extensão do seguro a ser adquirido por um indivíduo ou organização segundo o perfil de riscos associados (MOELLER, 2007, p. 20).

A gestão de riscos, tal como a conhecemos, aplicável a inúmeras áreas, especialmente à gestão dos riscos corporativos, é essencialmente um fenômeno do pós-guerra (DIONNE, 2013; MOELLER, 2007). Por essa razão, apesar de inúmeras obras terem contribuído academicamente para a compreensão sobre o tema, é a partir dos anos 1990 que as bases da

gestão de riscos são assentadas com a publicação de documentos que se tornaram referência sobre o tema: o COSO I, o *Cadbury report* e a AS/NZS 4360:1995 (COSO, 2013 CADBURY COMMITTEE, 1992; AUSTRALIAN; NEW ZEALAND, 1995).

Na década de 1990, o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso) publicou o guia *Internal control – Integrated framework* (Coso I), que consolidou a ideia de gestão de riscos corporativos e apresentou um conjunto de princípios e boas práticas de gestão e controle interno; o Comitê Cadbury, no Reino Unido, atribuiu ao corpo governante superior das entidades a responsabilidade por definir a política de gestão de riscos, supervisionar o processo de gestão e assegurar que a organização entenda os riscos aos quais está exposta; e as entidades padronizadoras da Austrália e da Nova Zelândia publicaram seu padrão para a gestão de riscos, o *Risk management standard*, AS/NZS 4360:1995 (TCU, 2018a, p. 13). Na década seguinte, obras como *The orange book*, o COSO-ERM, a AS/NZS 4360:2004, o OGC/M_o_R e a ISO 31000:2009 e normas internacionais como a Lei Sarbanes-Oxley e o Acordo de Basileia II, consolidaram as práticas de gestão risco como fundamento essencial da boa governança das agências públicas e corporativas.

Esses referenciais desenvolveram a metodologia de gestão de riscos estabelecendo padrões e boas práticas internacionalmente reconhecidas. A sua adoção de forma consciente a adaptada ao contexto é uma maneira eficaz de estabelecer uma abordagem sistemática, oportuna e estruturada para a gestão de riscos que contribua para a eficiência e a obtenção de resultados consistentes. Isso significa que as agências públicas devem construir suas estruturas de gestão de riscos observando os modelos reconhecidos, mas considerando o contexto interno e externo da organização e o seu perfil próprio de riscos. A gestão de riscos deve levar em consideração as necessidades específicas da organização em face dos objetivos que dão suporte à sua missão e dos riscos associados – envolvendo aspectos como natureza, complexidade, estratégia, contexto, estrutura, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços ou ativos e práticas empregadas (ABNT, 2009, p. 1).

> A implantação da gestão de riscos em uma organização é um processo de aprendizagem organizacional, que começa com o desenvolvimento de uma consciência sobre a importância de gerenciar riscos e avança com a implementação de práticas e estruturas necessárias à gestão eficaz dos riscos. O ápice desse processo se dá quando a organização conta com uma abordagem consistente para gerenciar riscos em atividades relevantes, e com uma cultura organizacional profundamente aderente aos princípios e práticas da gestão de riscos (TCU, 2017b, p. 20).

- **Os modelos internacionais de referência em gestão de riscos**

Internacionalmente, os principais modelos de referência em gestão de riscos, aplicáveis às agências públicas e corporativas, são o ISO 31000:2009 e o COSO-ERM/GRC (ISO; IEC, 2009; COSO, 2007a; 2007b). Outros padrões, de gestão de riscos e qualidade, como o OCEG *Red book*, o *The orange book* e o OGC/M_o_R (Reino Unido), o AS/NZS 4360:2004 (Austrália e Nova Zelândia), o *The EFQM excellence model* e a *Norma de gestão de riscos* do Ferma (União Europeia) perderam relevância ou foram gradualmente sendo absorvidos pelo padrão ISO 31000:2009 (HMT, 2004; OCEG, 2015; EFQM, 2012; AUSTRALIAN; NEW ZEALAND, 1995; FERMA, 2003). A norma ISO 31000:2009 é utilizada no Brasil (Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT), nos Estados Unidos (The American National Standards Institute – ANSI), no Canadá (The Canadian Standards Association – CSA), na Austrália (The Australian Standards – AS), na Nova Zelândia (New Zealand Standards – NZS), entre outros países.

A adoção de um padrão internacional de gestão de riscos traz consigo algumas vantagens, como estabelecer um referencial com base nas melhores práticas (*benchmark*), compartilhar do aprendizado de outros usuários e associar a imagem da agência ao padrão das melhores práticas e procedimentos de qualidade reconhecida. Por isso, geralmente, as estruturas de gestão de riscos das agências, públicas

e corporativas, incorporam os princípios e as práticas descritas dos modelos de referência internacional.

- **COSO-ERM/GRC**

Em 2002, após o colapso das empresas norte-americanas Enron, Xerox, Tyco, WorldCom e outras, decorrente de um esquema gigantesco de ocultação e manipulação de dados contábeis e graves falhas de auditoria que abalaram a confiança dos investidores e reforçaram a necessidade de maior transparência e confiabilidade na formulação e divulgação das informações contábeis e financeiras, o congresso dos Estados Unidos provou a Lei Sarbanes-Oxley (SOX). A norma obriga as empresas a reestruturarem processos para aumentar os controles, a segurança e a transparência na condução dos negócios, na administração financeira, nas escriturações contábeis e na gestão e divulgação das informações, e impõe sanções civis e penais que podem chegar a milhões de dólares e até vinte anos de prisão. Essa lei, que reformulou o mercado de capitais norte-americano, busca evitar a ocorrência de fraudes, proteger investidores e assegurar que as empresas de capital aberto que operam nos Estados Unidos possuam estruturas e mecanismos adequados de governança, gestão de riscos e integridade. Na prática, regulamenta e torna obrigatórias uma série de medidas que já eram consideradas como boas práticas de governança corporativa.

Nesse contexto, em 2004, o *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway* (COSO), que havia publicado o documento referência para a aplicação dos controles internos, o *Internal control – Integrated framework* (Controle interno: estrutura integrada – COSO I), elabora o documento *Enterprise risk management – integrated framework* (Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada – COSO II ou COSO ERM) com foco na gestão de riscos corporativos (COSO 2007a, 2007b). O modelo COSO II estabelece que as entidades (agências públicas ou corporativas) devem implementar o gerenciamento de riscos corporativos (ERM) para supervisionar melhor os riscos e assegurar a criação e proteção de valor para as partes interessadas.

De acordo com o modelo COSO-ERM, a estrutura de gerenciamento de riscos é multidimensional e relaciona objetivos (estratégico, operacional, comunicação e conformidade), estrutura organizacional (subsidiária, unidade de negócio, divisão, nível da organização) e componentes (ambiente interno, definição de objetivos, identificação de evento, avaliação de riscos, resposta ao risco, atividades de controle, informação e comunicação, monitoramento) (COSO, 2007b).

Figura 8 – COSO II – ERM

Fonte: Coso (2007b, p. 27).

O **ambiente interno** é a base para a execução dos demais componentes da gestão de riscos. O ambiente interno é moldado pela trajetória e a cultura da organização, compreende a alta administração, o apetite a risco, os princípios éticos, o compromisso com a competência, a estrutura organizacional, a atribuição de responsabilidades, a filosofia da administração para a gestão de riscos, os padrões de recursos humanos

etc. O componente pode ser resumido pela pergunta: quais são a cultura e a filosofia interna? A **fixação de objetivos** é a condição necessária para que a gestão possa identificar e avaliar os riscos, relacionados aos fins estratégicos, operacionais, de comunicação e de conformidade da organização, fixando o apetite ao risco e a tolerância a risco. O componente pode ser resumido pela pergunta: o que estamos tentando realizar? A **identificação de eventos** é o reconhecimento dos incidentes, internos (processos, tecnologias, pessoal etc.) ou externos (econômicos, sociais, políticos etc.), que afetam a implementação da estratégia ou a realização dos objetivos, negativa (riscos) ou positivamente (oportunidades). O componente pode ser resumido pela pergunta: O que pode nos impedir de alcançar o que desejamos realizar? A **avaliação de riscos** é a estimativa da probabilidade e do impacto de ocorrência dos riscos, observando sua condição de riscos inerentes ou residuais. O componente pode ser resumido pelas perguntas: Os eventos irão acontecer? Quão severos são os efeitos? A **resposta ao risco** é a escolha de como tratar os riscos (evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar) de acordo com o portfólio da organização alinhada aos níveis de tolerância e apetite ao risco. O componente pode ser resumido pela pergunta: Quais são as alternativas para impedir essas coisas de acontecerem? As **atividades de controle** são políticas e procedimentos que direcionam as ações individuais na implementação das políticas de gestão de riscos, diretamente ou mediante a aplicação de tecnologia, a fim de assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas. O componente pode ser resumido pela pergunta: Como asseguro que essas coisas não aconteçam? A **informação e comunicação** é o componente que permite aos integrantes da organização conhecer, coletar e transmitir as informações necessárias para desempenhar suas responsabilidades na gestão de riscos e outras operações da organização. O componente pode ser resumido pela pergunta: Como obtemos informação e a comunicamos? Por fim, o **monitoramento** é o componente que permite avaliar, certificar e revisar a estrutura de gestão de riscos e controles internos para aferir seu desempenho, corrigir seu funcionamento e

aprimorar suas atividades. O componente pode ser resumido pela pergunta: Como saber se atingimos o que desejamos realizar? (COSO, 2007b; RIMS, 2011, p. 10).

Em 2017, o Coso revisou o modelo de 2004, ao publicar o *Enterprise risk management – integrating with strategy and performance* (Gerenciamento de riscos corporativos: alinhando risco com estratégia e desempenho – COSO GRC). A obra destaca a importância da gestão de riscos na definição e execução da estratégia e na gestão do desempenho organizacional, proporcionando um maior alinhamento das responsabilidades das instâncias de governança e da alta administração no cumprimento de suas obrigações de prestar contas (*accountability*) (TCU, 2018a, p. 16).

De acordo com o modelo COSO-GRC, a gestão de riscos integra cinco componentes: 1) governança e cultura; 2) estratégia e definição de objetivos; 3) desempenho; 4) revisão e correção; e 5) informação, comunicação e reporte, relacionando-os a vinte princípios de gerenciamento de risco (COSO, 2017). O COSO GRC revisa e atualiza os componentes do COSO II, adota princípios, simplifica suas definições, enfatiza o papel da cultura e melhora o foco no valor, relacionando a gestão de riscos às três dimensões fundamentais da gestão: *i*) missão, visão e valores; *ii*) objetivos estratégicos e de negócios; e *iii*) desempenho organizacional (TCU, 2018a, p. 15).

Figura 9 – Modelo de gestão de riscos – COSO GRC

Fonte: (COSO, 2016 *apud* TCU, 2018a, p. 16).

O modelo explora a gestão da estratégia e dos riscos corporativos a partir de três aspectos diferentes, tornando mais claras as responsabilidades da governança e da alta administração em seu papel de supervisionar e no seu dever de se envolver no processo de gerenciamento do risco corporativo de modo efetivo (TCU, 2018a, p. 16). Esses aspectos são: *i*) a possibilidade de que os objetivos estratégicos e de negócios não se alinhem com a missão, a visão e os valores fundamentais da organização; *ii*) as implicações da estratégica escolhida; e *iii*) os riscos para a execução da estratégia.

Quadro 13 – Componentes e princípios do COSO GRC

Componentes	Princípios
Governança e cultura	1) Exercitar a supervisão de riscos pelo conselho. 2) Estabelecer estruturas operacionais. 3) Definir a cultura desejada. 4) Demonstrar compromisso com valores os fundamentais. 5) Atrair, desenvolver e manter indivíduos capazes.
Estratégia e definição de objetivos	6) Analisar o contexto de negócio. 7) Definir o apetite ao risco. 8) Avaliar estratégias alternativas. 9) Elaborar objetivos de negócio.
Desempenho	10) Identificar os riscos. 11) Avaliar a severidade do risco. 12) Priorizar os riscos. 13) implementar respostas aos riscos. 14) Desenvolver uma visão de portfólio.
Revisão e correção	15) Avaliar mudanças substanciais. 16) Rever os riscos e o desempenho. 17) Perseguir a melhoria no gerenciamento de ricos corporativos.

Informação, divulgação e comunicação	18) Aproveitar a informação e a tecnologia. 19) Comunicar informações de risco. 20) Reportar os riscos, a cultura e o desempenho.

Fonte: COSO (2017a, p. 7, tradução livre).

O modelo COSO GRC promove o alinhamento da gestão de riscos com a gestão do desempenho permitindo que os órgãos de governança e gestão tenham uma expectativa razoável de que serão capazes de gerenciar os riscos associados com a estratégia e os objetivos, enfatizando a necessidade de definir as variações aceitáveis no desempenho (tolerâncias a riscos).

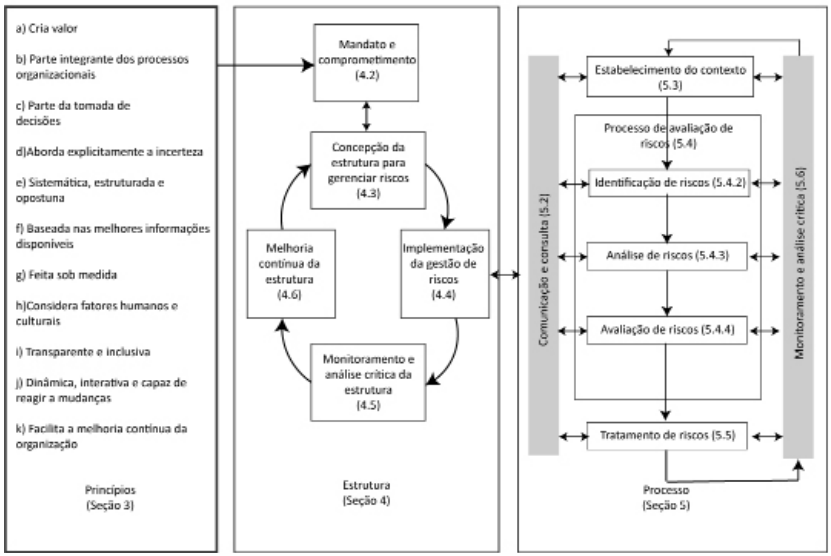
- **ISO 31000:2009**

O modelo referencial padrão de gestão de riscos – aplicável a organizações de qualquer setor, atividade e tamanho, nas atividades de decisão estratégica, operação, processo, função, projeto, serviço e avaliação – é a ISO 31000:2009 (*Risk management – principles and guidelines*), traduzida no Brasil pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. O modelo preconizado na ISO 31000:2009 aprimorou os conceitos, as diretrizes e as práticas recomendadas em normas técnicas que a precederam, especialmente a AS/NZS 4360. A terminologia atualizou o vocabulário da ISO guia 73 e o referencial deve ser considerado em conjunto com outros documentos para a implementação, como o SA/SNZ HB 436:2013 (Austrália e Nova Zelândia) e o CAN/CSA Q850 (Canadá) (SA/SNZ, 2013; CSA, 1997).

De acordo com o modelo ISO 31000:2009, a gestão de riscos integra três partes fundamentais: princípios, estrutura e processos. A partir de um conjunto de onze princípios é desenhada a estrutura organizacional para sustentar a implantação do processo de gestão de riscos visando a sua melhoria contínua. O processo de gestão de riscos é parte integrante da gestão, incorporada à sua cultura e práticas e adaptada aos seus processos. Os componentes do processo de gestão de riscos são: *i*) estabelecer o contexto; *ii*) identificar os riscos; *iii*) analisar os riscos; *iv*) avaliar os riscos;

v) tratar os riscos; e, ao longo do processo, *vi*) comunicar e consultar; e *vii*) monitorar e analisar.

Figura 10 – Relacionamento entre princípios da gestão de riscos, estruturas e processo



Fonte: ABNT (2009, p. 7).

De forma complementar ao ISO 3100:2009 foi publicado o ISO/IEC 31010:2009 (Gestão de riscos – técnicas de avaliação de riscos) que fornece orientações detalhadas sobre a seleção e aplicação de técnicas sistemáticas de identificação e avaliação de riscos (ABNT, 2005; ISO/IEC 2009). A utilização das ferramentas e técnicas do ISO/IEC 31010:2009 para a avaliação dos riscos permite o entendimento dos riscos angariando informações relevantes que auxiliam na tomada de decisão e no estabelecimento de priorização para o tratamento dos riscos.

Quadro 14 – Ferramentas utilizadas para o processo de avaliação de riscos

Ferramentas e técnicas	Processo de avaliação de riscos				
	Identificação de riscos	Análise de riscos			Avaliação de riscos
		Consequência	Probabilidade	Nível de risco	
Brainstorming	FA1	NA2	NA	NA	NA
Entrevistas estruturadas ou semiestruturadas	FA	NA	NA	NA	NA
Delphi	FA	NA	NA	NA	NA
Listas de verificação	FA	NA	NA	NA	NA
Análise preliminar de perigos (APP)	FA	NA	NA	NA	NA
Estudo de perigos e operabilidade (*HAZOP*)	FA	FA	A3	A	A
Análise de perigos e pontos críticos de controle (APPCC)	FA	FA	NA	NA	FA
Avaliação de risco ambiental	FA	FA	FA	FA	FA
Ténica etruturada "E se"(*SWIFT*)	FA	FA	FA	FA	FA
Análise de cenários	FA	FA	A	A	A
Análise de impactos no negócio	A	FA	A	A	A
Análise de causa-raiz	NA	FA	FA	FA	FA
Análise de modos de falha e efeito	FA	FA	FA	FA	FA
Análise de árvore de falhas	A	NA	FA	A	A
Análise de árvore de eventos	A	FA	A	A	NA
Análise de causa e consequência	A	FA	FA	A	A
Análise de causa e efeito	FA	FA	NA	NA	NA
Análise de camadas de proteção (*LOPA*)	A	FA	A	A	NA
Árvore de decisões	NA	FA	FA	A	A
Análise da confiabilidade humana	FA	FA	FA	FA	A
Análise *Bow tie*	NA	A	FA	FA	A

Ferramentas e técnicas	Processo de avaliação de riscos				
	Identificação de riscos	Análise de riscos			Avaliação de riscos
		Consequência	Probabilidade	Nível de risco	
Manutenção centrada em confiabilidade	FA	FA	FA	FA	FA
Análise de circuitos ocultos	A	NA	NA	NA	NA
Análise de Markov	A	FA	NA	NA	NA
Simulação de Monte Carlo	NA	NA	NA	NA	FA
Estatística bayesiana e Redes de Bayes	NA	FA	NA	NA	FA
Curvas FN	A	FA	FA	A	FA
Índices de risco	A	FA	FA	A	FA
Matriz de probabilidade/ consequência	FA	FA	FA	FA	A
Análise de custo/benefício	A	FA	A	A	A
Análise de decisão por multicritérios (*MCDA*)	A	FA	A	FA	A
FA – Fortemente aplicável, **NA** – Não aplicável, **A** – Aplicável.					

Fonte: adaptado de ISO (2009, p. 22, tradução livre).

O modelo referencial ISO 3100:2009 foca nas ações de identificação dos riscos para efetivamente aprimorar o desempenho da organização. O modelo visa estabelecer uma mudança de comportamento, orientada ao risco, na condução das atividades estratégicas e operacionais que permita superar um padrão reativo de gestão (proteger o valor) para um padrão proativo (criar e capturar valor), de acordo com os objetivos da organização.

● **Modelo de três linhas de defesa**

O modelo das três linhas de defesa foi difundido a partir da obra *Declaração de posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*, publicada pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2013). Não se trata de um modelo referencial de gestão de riscos, como o COSO (ERM-GRC) e o ISO (3100:2009), mas uma forma de estabelecer os papéis e responsabilidades essenciais de cada gestor dentro da organização para protegê-la dos riscos por meio de uma estrutura adequada de governança. De acordo com esse modelo, a primeira linha de defesa é a execução, a segunda linha de defesa é a supervisão e o monitoramento e a terceira é a avaliação.

Na primeira linha ocorre a gestão do risco por meio das atividades cotidianas dos gestores de identificar, avaliar, gerir e comunicar os riscos. Nesse nível ocorre a implementação de políticas e procedimentos internos que oferecem garantia razoável de que as atividades estão de acordo com as metas e os objetivos. Os gestores do nível operacional têm a propriedade dos riscos e a responsabilidade primária pela identificação e pelo gerenciamento dos riscos em suas respectivas áreas, conduzindo procedimentos de riscos e controles diariamente e mantendo controles internos eficazes sobre as operações (COSO, 2007b).

Na segunda linha ocorre a supervisão dos riscos pela alta administração, observando as tradicionais funções de gestão de riscos, conformidade e controladoria. As funções específicas variam muito entre agências e setores, mas seu papel é coordenar as atividades de gestão de riscos, orientar e monitorar a implementação de suas práticas por parte da gestão operacional, apoiar a definição de metas de exposição a risco, monitorar riscos específicos, bem como ajudar a definir controles e monitorar os riscos e controles da primeira linha de defesa. Na segunda linha pode haver uma função ou unidade organizacional de *compliance* que monitore riscos específicos de não conformidade com leis e regulamentos, reportando-se diretamente às instâncias de governança ou à alta administração e aos órgãos reguladores.

Na terceira linha ocorre a avaliação (*assurance*) por meio do processo de auditoria independente vinculada ao órgão superior de governança. O papel fundamental da auditoria interna na gestão de riscos é fornecer uma garantia aos órgãos de governança e à alta administração de que os processos de gestão de riscos operam de maneira eficaz e os maiores riscos do negócio são gerenciados adequadamente em todos os níveis. Dessa forma, a fim de habilitar a auditoria interna a ajudar a identificar os riscos mais significativos para o alcance dos objetivos da organização, os seus trabalhos devem utilizar uma abordagem de auditoria baseada em risco, permitindo que planos de ação para o tratamento dos riscos identificados sejam efetivamente formulados e monitorados (TCU, 2018a, p. 58).

O modelo de três linhas de defesa é relevante porque comunica claramente os papéis e as responsabilidades na estruturação da governança. As responsabilidades devem ser claramente definidas para que cada unidade compreenda os limites de suas responsabilidades e como seus cargos se encaixam na estrutura geral de gestão de riscos (IIA, 2013).

Figura 11 – Modelo de três linhas de defesa

Fonte: IIA (2013, p. 2).

Embora a instância máxima de governança e a alta administração não sejam consideradas entre as três linhas de defesa, nenhuma consideração

sobre gestão de riscos estaria completa sem levar em conta os papéis essenciais que essas instâncias cumprem para instituir e assegurar o bom funcionamento das três linhas de defesa no processo de gestão de riscos e controles (IIA, 2013). A alta administração e as instâncias de governança têm a responsabilidade de prestar contas sobre o estabelecimento dos objetivos, a definição de estratégias para alcançar esses objetivos e o estabelecimento de estruturas de governança. A instância máxima de governança e a alta administração têm a responsabilidade de, em conjunto, assegurar a existência, o monitoramento e a avaliação de um sistema efetivo de gestão de riscos e controle interno, bem como de utilizar as informações resultantes desse sistema para apoiar seus processos decisórios e gerenciar riscos estratégicos (TCU, 2014a; 2018b).

Além disso, órgãos de controle externo, reguladores, auditores externos e outras instâncias externas de governança estão fora da estrutura organizacional, mas podem desempenhar um papel importante em sua estrutura de governança, podendo ser considerados linhas adicionais de defesa, que fornecem avaliações tanto às partes interessadas externas da organização, quanto às instâncias internas de governança e à alta administração da entidade (IIA, 2013; TCU, 2018b, p. 60).

Por fim, é preciso estabelecer que a adoção desses modelos referenciais é voluntária, não é exigida de forma compulsória das agências públicas. No entanto, servem como padrão para os auditores determinar se essas agências, públicas e corporativas, estão em conformidade com as melhores práticas e orientações apreendidas de forma colaborativa e por meio da experiência nacional e internacional. Por isso, periodicamente são realizadas novas atualizações nesses padrões visando incorporar novas práticas e aprendizados. Em comum, os principais referenciais de gestão de riscos enfatizam elementos como: *i*) atingir ou superar os objetivos organizacionais; *ii*) aderir a um controle com base em objetivos; *iii*) estar em conformidade com os requisitos regulatórios, gerenciais e de princípios (RIMS, 2011, p. 4).

Os modelos referenciais ISO 19600:2014 e COSO ERM-GRC abarcam todos esses elementos, embora privilegiem a adoção de uma

estratégia que seja desenhada para elevar a capacidade da organização de atingir ou superar os objetivos aperfeiçoando o processo decisório e as atividades que gerenciem adequadamente os principais riscos. É possível perceber que um mesmo conjunto de definições está presente nessas metodologias e que existem sobreposições e similaridades nas etapas de gestão de riscos que tendem a uma convergência (BERMEJO *et al*., 2018, p. 22-25). No entanto, nas unidades dentro das próprias agências há diferenças, em razão de suas funções. O controle interno busca garantir que os riscos sejam adequadamente mitigados, o *compliance* verifica a necessidade de controles para a gestão dos riscos de conformidade e a alta direção adota as práticas de gestão de riscos como meio de assegurar o sucesso no atingimento dos objetivos de longo e médio prazo. Todas essas condições impactam nos resultados que as estruturas de gestão de riscos oferecem (RIMS, 2011, p. 4).

Inúmeras agências públicas internacionais, orientadas por esses modelos referenciais, vêm desenvolvendo suas próprias iniciativas de gestão de riscos. Nos Estados Unidos, o Government Accountability Office (GAO) apoia o U.S. Department of Homeland Security (DHS) na implementação do *Integrated strategy for high risk management (Strategy)* (GAO, 2015). No Reino Unido o HM Treasury desenvolve iniciativas de promoção à gestão do risco, entre os quais se destaca a publicação do *The orange book*; além disso, o *Office of government commerce* aplica o *Management of risk: guidance for practitioners* (HMT, 2004; 2005; OGC, 2010). No Canadá o Treasury Board of Canada Secretariat desenvolve práticas de gestão de riscos financeiros, de auditoria interna, de aquisição de serviços, de tecnologia da informação e outros (TBS, [20--?]). Há inúmeros exemplos internacionais que demonstram a relevância da gestão de riscos para o aperfeiçoamento da governança das agências públicas.

O processo de gestão de riscos

O processo de gestão de riscos envolve a identificação, a análise e a avaliação de riscos, a seleção e a implementação de respostas aos riscos avaliados, o monitoramento de riscos e controles, e a comunicação sobre riscos com partes interessadas, internas e externas. É um processo continuamente aplicado às atividades da agência pública, em todos os níveis, incluindo estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos. As atividades do processo de gestão de riscos são apoiadas pela cultura e a estrutura de gestão de riscos, e são concebidas para identificar riscos que possam afetar a capacidade da organização em atingir os seus objetivos e para apoiar tomadas de decisões e ações que forem necessárias para mantê-los em níveis compatíveis com os limites de exposição a riscos previamente estabelecidos, de maneira a fornecer segurança razoável do cumprimento dos objetivos. Para explicar esse processo, descrito graficamente na Figura 10, será utilizado o padrão ABNT NBR ISO 31000:2009, subseções 5.2 a 5.6, cujas etapas são equivalentes às dos demais referenciais descritos nessa obra (ABNT, 2009).

- **Comunicação e consulta**

A comunicação e a consulta às partes interessadas devem ocorrer durante todas as etapas e atividades do processo de gestão de riscos e visam assegurar que essas partes compreendam o fundamento das decisões, as razões das ações requeridas, além de permitir o registro de suas percepções e a eventual incorporação de sugestões no processo de tomada de decisão. Essa etapa, concomitante a todo o processo de gestão de riscos, é fundamental, pois permite aprimorar a definição do contexto, assegurar a transparência, identificar adequadamente os riscos, assegurar a incorporação das diversas percepções, garantir o apoio necessário à implementação do plano de tratamento de riscos.

As diferentes partes interessadas necessitam constantemente de informações distintas sobre o processo de gestão de riscos. A alta

administração deve conhecer os riscos mais significativos da agência, saber dos possíveis efeitos do não atingimento dos objetivos sobre as partes interessadas, assegurar um correto entendimento dos riscos na organização, definir e divulgar a política de gestão de riscos e assegurar a efetividade desse processo. As unidades devem estar conscientes de seus riscos e de suas implicações para as operações, dispor de indicadores de monitoramento do desempenho e informar a alta direção sobre as variações percebidas nos riscos ou nos controles internos. Os gestores devem prestar contas e responder pela gestão dos riscos de suas atividades, contribuir para o aprimoramento do processo de gestão de riscos e compartilhar dos princípios da cultura de gestão de riscos da agência pública. Para o público externo, a agência pública deve comunicar a sua política de gestão de riscos e os resultados obtidos com ela, especificando os métodos de controle, identificação e avaliação de riscos e o sistema de monitoramento e avaliação adotado (FERMA, 2003, p. 9-10).

Estabelecimento do contexto

O estabelecimento do contexto implica na articulação de objetivos, na definição de parâmetros internos e externos e no estabelecimento de escopo e critérios para o processo de gestão dos riscos. O contexto é o ambiento no qual a agência busca atingir os objetivos que serão observados para a gestão de riscos. Isso envolve identificar os principais fatores do ambiente interno e externo, analisar as partes interessadas, fixar os objetivos e determinar os critérios de análise e avaliação dos riscos (filosofia, apetite, tolerância etc.).

Na definição do contexto serão considerados os principais elementos da governança e da cultura de riscos, o apoio da alta administração, a competência dos recursos humanos, a estrutura organizacional de autoridade e responsabilidade (COSO, 2007b). Além disso, serão definidos os objetivos (estratégico, operacionais, de comunicação, de

conformidade etc.) a partir dos quais será realizada a identificação dos riscos. É fundamental observar se os objetivos estão alinhados entre si e com o apetite de risco da agência pública. Caso contrário, a gestão de riscos não conseguirá equilibrar adequadamente os riscos e os controles aos objetivos.

A descrição do contexto, segundo a metodologia da Controladoria-Geral da União (2018), implica na especificação: *i*) do processo (apontando os objetivos); *ii*) da relação do processo com os objetivos estratégicos da agência; *iii*) da unidade demandante/responsável pelo processo; *iv*) da justificativa; *v*) das leis e regulamentos aplicáveis; *vi*) do ciclo do processo e dos sistemas tecnológicos de apoio; *vii*) das partes interessadas; *viii*) das informações sobre o contexto externo do processo; *ix*) das informações sobre o contexto interno do processo; e *x*) do apetite a risco da agência pública (CGU, 2018, p. 18).

- **Identificação de riscos**

A identificação de riscos é o processo de busca, reconhecimento e descrição dos riscos, tendo por base o contexto estabelecido e apoiando-se na comunicação e consulta às partes interessadas. A finalidade dessa etapa é produzir uma lista abrangente de riscos baseada em eventos que possam criar, aumentar, evitar, reduzir, acelerar ou atrasar a realização dos objetivos (inclusive os riscos associados com não perseguir uma oportunidade) (ABNT, 2009, p. 17). Essa é uma etapa crítica, pois a identificação adequada dos riscos é uma condição necessária para seu tratamento.

A identificação de riscos pode basear-se em dados históricos, análises teóricas, opiniões de pessoas informadas e especialistas, assim como em necessidades das partes interessadas. A documentação dessa etapa geralmente inclui: *i*) o escopo do processo, projeto ou atividade coberto pela identificação; *ii*) os participantes do processo de identificação dos riscos; *iii*) a abordagem ou o método utilizado para identificação dos riscos e as fontes de informação consultadas; e *iv*) descrição de cada risco,

pelo menos com a fonte de risco, as causas, o evento e as consequências (TCU, 2018a, p. 25).

Os riscos que podem ameaçar uma agência são de diferentes naturezas. Os eventos de risco externo podem estar relacionados a fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais, jurídicos. Os eventos de risco interno podem estar relacionados a fatores como pessoal, processos, infraestrutura, tecnologia. Há inúmeros fatores de risco e oportunidade relacionados aos objetivos das agências públicas. Saber identificá-los adequadamente, reconhecendo o objetivo impactado, considerando suas possíveis causas e consequências, além dos controles internos atuantes, é fundamental para um processo efetivo de gestão de riscos. Para auxiliar nessa tarefa inúmeras técnicas podem ser utilizadas, com a análise SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), a análise causa-raiz (RCA), o diagrama de Ishikawa (análise de causa e efeito), a análise *bow tie*, o *brainstorming*, o método Delphi.

- **Análise de riscos**

A análise de riscos é o processo que permite compreender a natureza e determinar o nível de risco, de modo a subsidiar a sua avaliação e eventual tratamento. A análise de riscos é uma função da probabilidade de ocorrência e do impacto das consequências. Ou seja, o nível do risco é expresso pela combinação da probabilidade de ocorrência do evento e das consequências resultantes no caso de materialização do evento, o impacto nos objetivos. O resultado final desse processo será o de atribuir a cada risco identificado uma classificação, tanto para a probabilidade quanto para o impacto do evento, cuja combinação determinará o nível do risco. A função risco é fundamentalmente um produto das variáveis probabilidade e impacto.

Quadro 15 – Matriz de riscos

Fonte: TCU (2018a, p. 26).

A matriz expressa o nível de risco. O **risco inerente** é o nível de risco antes do tratamento do risco que a agência pública realiza para reduzir a probabilidade do evento ou os seus impactos nos objetivos, incluindo controles internos (é o resultado da combinação da probabilidade com o impacto). O **risco residual** é o risco que ainda permanece depois de considerado o efeito das respostas adotadas pela gestão para reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos, incluindo controles internos e outras ações. Geralmente, a matriz de risco considera uma escala de probabilidades e impactos com cinco categorias (matriz 5x5), em que são atribuídos pesos, de acordo com o contexto e os objetivos específicos da atividade objeto da gestão de riscos.

Quadro 16 – Exemplo de escala de probabilidades

Probabilidade	Descrição da probabilidade, sem controles	Peso
Muito baixa	**Improvável.** Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	**Rara.** De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	**Possível.** De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	**Provável.** De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	**Praticamente certa.** De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Fonte: TCU (2018a, p. 27).

Quadro 17 – Exemplo de escala de consequências

Probabilidade	Descrição do impacto nos objetivos, caso ocorra	Peso
Muito baixo	**Mínimo.** impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	**Pequeno.** impacto nos objetivos (idem).	2

Médio	**Moderado.** impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	**Significativo.** impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito alto	**Catastrófico.** impacto nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

Fonte: TCU (2018a, p. 27).

A multiplicação entre os valores de probabilidade e impacto define o nível do risco inerente.

RI = NP x NI, em que:

RI: nível de risco inerente

NP: nível de probabilidade do risco

NI: nível de impacto do risco

A análise de riscos observará uma escala de classificação de riscos.

Quadro 18 – Escala de classificação de risco

Classificação	Faixa
Risco Extremo – RE	80 – 100
Risco Alto – RA	40 – 79,99
Risco Médio – RM	10 – 39,99
Risco Baixo – RB	0 – 9,99

Fonte: TCU (2018a, p. 28).

Quadro 19 – Exemplo de registro de riscos parcial com níveis de risco inerente

Riscos identificados	Probabilidade	Impacto	Nível de risco inerente (RI)
Risco 1 – Descrição do risco 1	Alta 8	Muito alto 10	**80 RE**
Risco 2 – Descrição do risco 2	Média 5	Alto 8	**40 RA**
Risco 3 – Descrição do risco 3	Baixa 2	Médio 5	**10 RM**
Risco n – Descrição do risco n	Muito baixa 1	Médio 5	**5 RB**

Fonte: TCU (2018a, p. 28).

A matriz de riscos representa os possíveis resultados da combinação das escalas de probabilidade e impacto.

Quadro 20 – Matriz de riscos

IMPACTO	**Muito Alto 10**	10 RM	20 RM	50 RA	80 RE	100 RE
	Alto 8	8 RB	16 RM	40 RA	64 RA	80 RE
	Médio 5	5 RB	10 RM	25 RM	40 RA	50 RA
	Baixo 2	2 RB	4 RB	10 RM	16 RM	20 RM
	Muito Baixo 1	1 RB	2 RB	5 RB	8 RB	10 RM
		Muito Baixo 1	**Baixo 2**	**Médio 5**	**Alto 8**	**Muito Alto 10**
		PROBABILIDADE				

Fonte: TCU (2018a, p. 28).

Ocorre que o processo de gerenciamento de riscos precisa considerar o nível de risco residual, descontando do nível de risco inerente o efeito dos controles internos. Ou seja, é necessário verificar se os controles apontados durante a etapa de identificação e análise do risco têm auxiliado no tratamento adequado desse risco. Uma forma de avaliar o efeito dos controles internos na mitigação de riscos consiste em estimar a eficácia de cada controle e determinar um nível de confiança (NC), mediante análise dos atributos do desenho e da implementação do controle (TCU, 2018, p. 30).

Quadro 21 – Exemplo de escala para avaliação de controles

Nível de Confiança - NC	Descrição dos atributos do controle	Risco de Controle - RC
Inexistente	Controles inexistentes, mal desenhados ou mal implementados, isto é, não funcionais.	1
Franco	Controles têm abordagens *ad hoc*, tendem a ser aplicados caso a caso, a responsabilidade é individual, havendo elevado grau de confiança no conhecimento das pessoas.	0,8
Mediano	Controles implementados mitigam alguns aspectos do risco, mas não contemplam todos os aspectos relevantes do risco devido a deficiências no desenho ou nas ferramentas utilizadas.	0,6
Satisfatório	Controles implementados e sustentados por ferramentas adequadas e, embora passíveis de aperfeiçoamento, mitigam o risco satisfatoriamente	0,4
Forte	Controles implementados podem ser considerados a “melhor prática”, mitigando todos os aspectos relevantes do risco.	0,2

Fonte: TCU (2018a, p. 30).

O Nível de Confiança (NC) permite determinar o Risco de Controle (RC), isto é, a possibilidade de que os controles adotados pela gestão não sejam eficazes para prevenir, detectar e permitir corrigir, em tempo hábil, a ocorrência de eventos que possam afetar adversamente a realização de objetivos (risco de controle = 1 – nível de confiança). A partir do risco de controle é possível deduzir o Nível de Risco Residual (NRR) (TCU, 2018a, p. 31).

A multiplicação entre os valores de risco inerente e o risco de controle corresponde ao Nível de Risco Residual (NRR).

NRR = RI x RC em que:
NRR: Nível do Risco Residual
RI: Nível de Risco Inerente
NP: Nível de Risco de Controle

Quadro 22 – Registro de nível de risco residual

Risco	Probabilidade	Impacto	RI	RC	NRR
Risco 1	8	10	RE 80	1	RE 80
Risco 2	5	8	RA 40	0,6	RM 24
Risco 3	2	5	RM 10	0,8	RB 8

Fonte: Adaptado de TCU (2018a, p. 31).

No modelo proposto pelo Tribunal de Contas da União (2018), dois aspectos chamam atenção. Primeiro, o controle melhor avaliado dispõe de um RC = 20% (0,2), pois o modelo reconhece explicitamente que até o melhor controle é falho e nunca pode oferecer uma segurança absoluta sobre o cumprimento do objetivo. Segundo, é que um RC = 100% (1) implica que o risco residual será igual ao risco inerente, situação em que

não existem controles vinculados ao objetivo avaliado. Além disso, o valor de risco residual pode fazer com que o risco se enquadre em uma faixa de classificação diferente da faixa definida para o risco inerente.

A comparação entre os níveis de riscos residuais de diferentes ciclos de análise de riscos permite aferir se os controles definidos nos planos de tratamento estão sendo eficazes para tratar o risco. Além disso, vale a pena destacar que os resultados da análise de riscos contribuem para a construção de um perfil de riscos em que é possível classificá-los indicando onde os níveis de controle interno devem ser elevados, reduzidos ou adequados. Isso também contribui para dar transparência ao processo, permitindo identificar o proprietário do risco e garantir a aplicação adequada do recurso a partir de uma adequada avaliação dos riscos.

- **Avaliação de riscos**

A avaliação de riscos é a etapa em que, a partir da análise dos riscos, ocorre a determinação e priorização de quais riscos necessitam de tratamento. É nessa etapa que ocorre a comparação entre o nível de risco com os critérios de risco estabelecidos no contexto para determinar se o risco é aceitável ou tolerável ou se algum tratamento é exigido.

Nessa etapa, se comparam os riscos estimados com os critérios previamente estabelecidos pela agência pública (custo/benefício, requisitos legais, prioridade das partes interessadas etc.) para tomar decisões sobre: *i*) se um determinado risco precisa de tratamento e existe prioridade nisso; *ii*) se uma determinada atividade deve ser realizada ou descontinuada; e *iii*) se controles internos devem ser implementados ou, se já existirem, se devem ser modificados, mantidos ou eliminados.

Quadro 23 – Diretrizes para priorização e tratamento de riscos

Classificação	Ação necessária	Exceção
RE	Nível de risco **muito além do apetite a risco**. Qualquer risco nesse nível deve ser comunicado à governança e alta administração e ter uma resposta imediata. Postergação de medidas só com autorização do dirigente máximo.	Caso o risco não seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, a não priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pelo seu dirigente máximo e pelo comitê de gestão estratégica
RA	Nível de risco **além do apetite a risco**. Qualquer risco nesse nível dever ser comunicado à alta administração e ter uma ação tomada em período determinado. Postergação de medidas só com autorização do dirigente de área.	Caso o risco não seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, a não priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pelo seu dirigente máximo.
RM	Nível de risco **dentro do apetite a risco**. Geralmente nenhuma medida especial é necessária, porém requer atividades de monitoramento específicas e atenção da gerência na manutenção de respostas e controles para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.	Caso o risco seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, essa priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pelo seu dirigente máximo.

RB	Nível de risco **dentro do apetite a risco**, mas é possível que existam oportunidades de maior retorno que podem ser exploradas assumindo-se mais riscos, avaliando a relação custos x benefícios, como diminuir o nível de controles.	Caso o risco seja priorizado para implementação de medidas de tratamento, essa priorização deve ser justificada pela unidade e aprovada pelo seu dirigente máximo.

Fonte: Adaptado de TCU (2018a, p. 32) e CGU (2018, p. 23).

É importante que o apetite a risco seja estabelecido no início do processo de gerenciamento de riscos para que regras de avaliação possam ser claramente definidas. Por exemplo, a agência pode definir que todos os riscos cujos níveis estejam dentro da faixa de apetite a risco podem ser aceitos, e uma possível priorização para tratamento deve ser justificada; assim como todos os riscos cujos níveis estejam fora da faixa de apetite a risco serão tratados e monitorados, e uma possível falta de tratamento deve ser justificada (TCU, 2018a, p. 23).

- **Tratamento de riscos**

O tratamento de riscos é a seleção de uma ou mais opções para modificar o nível de cada risco que implicará em novos controles ou na modificação dos controles existentes. Em geral, as opções de tratamento de riscos incluem evitar, reduzir (mitigar), transferir (compartilhar) e aceitar (tolerar) o risco. O processo de tratamento é cíclico e inclui: i) avaliação do tratamento já realizado; ii) avaliação se os níveis de risco residual são toleráveis; iii) se não forem, definição e implementação de tratamento adicional; e iv) avaliação da eficácia desse tratamento (ABNT, 2009, p. 19).

Quadro 24 – Opções de tratamento de riscos

Evitar	É a decisão de não iniciar ou descontinuar a atividade, ou ainda desfazer-se do objeto sujeito ao risco.
Reduzir (mitigar)	É a adoção de medidas para reduzir a probabilidade ou a consequência dos riscos ou até mesmo ambos.
Compartilhar (transferir)	É o caso especial de mitigação da consequência ou probabilidade de ocorrência do risco por meio da transferência ou compartilhamento de uma parte do risco, mediante contratação de seguros ou terceirização de atividades.
Aceitar (tolerar)	É não tomar, deliberadamente, nenhuma medida para alterar a probabilidade ou a consequência do risco (quando o risco está dentro do nível de tolerância, a capacidade para fazer qualquer coisa sobre o risco é limitada ou, ainda, o custo de tomar qualquer medida é maior do que o benefício potencial).

Fonte: TCU (2018a, p. 34).

Essa etapa exige o registro dos riscos e a preparação de um plano de tratamento de riscos que deve definir a ordem de prioridade para a implementação de cada ação. Isso implica identificar: *i*) as razões para a seleção das opções de tratamento, incluindo os benefícios esperados; *ii*) os responsáveis pela aprovação e pela implementação do plano; *iii*) as ações propostas, os recursos requeridos, incluindo arranjos de contingência e o cronograma; *iv*) as medidas de desempenho e os requisitos para prestação de informações; e *v*) as formas de monitoramento da implementação do tratamento e dos riscos (ABNT, 2009, p. 20).

As opções de tratamento podem ser adotadas isoladamente, ou de forma combinada, levando à formulação de um plano de atividades específicas para responder aos riscos analisados. Selecionar as opções mais adequadas de tratamento envolve equilibrar, de um lado, os custos

e esforços de implementação da medida de mitigação do risco e, de outro, os benefícios decorrentes, levando em consideração que novos riscos podem ser introduzidos pelo tratamento e que existem riscos cujo tratamento não é economicamente viável (INTOSAI, 2007; ABNT, 2009, p. 19). A natureza e a extensão do plano de tratamento dependem especialmente dos parâmetros de apetite e tolerância aos riscos definidos pela agência pública. Operar dentro desses parâmetros, mantendo os riscos sob controle, contribui para elevar a garantia de atingimento dos objetivos.

Por isso, para assegurar que o tratamento seja observado é necessário instituir atividades de controle – políticas e procedimentos que ocorrem em toda a organização para autorizar, verificar, reconciliar e revisar o desempenho. Os controles são qualquer processo, política, dispositivo, prática ou ação e medida adotada pela gestão com o objetivo de modificar o nível de risco (ocorrência ou impacto). Na prática, isso pode implicar na segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), na rotatividade de cargos, em verificações prévias à contratação de terceiros (*due diligence*), no controle de acesso a recursos e registros, na avaliação de desempenho, na realização de treinamentos, na atribuição de limites as decisões, etc. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle.

De acordo com o *The orange book*, existem quatro tipos de controle: preventivo, corretivo, diretivo e detectivo (HMT, 2004, p. 28-29). O primeiro é desenhado para limitar a possibilidade de um resultado indesejável ocorrer (como a segregação de funções). O segundo é planejado para corrigir resultados indesejados que foram realizados em razão de eventos inesperados (como o plano de contingência). O terceiro

existe para garantir que um resultado específico seja alcançado (como a adoção de determinado protocolo de segurança). O quarto é instituído para identificar situações em que resultados indesejáveis ocorrem a posteriori (como a realização de inventários).

O plano de tratamento é um plano de ação para a implementação das medidas de tratamento dos riscos. Por isso, conforme uma das técnicas mais conhecidas para gerenciamento de atividades (5W2H) é recomendável que o plano contenha informações sobre a atividade, o objetivo, o responsável, a data, o local, o modo e o custo. Qualquer plano de tratamento de riscos deve contribuir para promover uma operação eficiente do processo, controles internos efetivos e a observância dos princípios éticos e das leis. Estar em conformidade não é uma opção do plano de tratamento de riscos, pois é dever da agência pública respeitar os princípios éticos e as leis aplicáveis e promover sistemas de controle efetivos para garantir sua observância (FERMA, 2003, p. 11).

É fundamental que esses controles estejam alinhados com os resultados da avaliação de riscos. Assim, por exemplo, quando a agência decidir aceitar ou evitar um risco as atividades de controle não serão necessárias, da mesma forma que nas decisões de reduzir ou compartilhar será indispensável instituir formas de controle adequadas. Além disso, é importante considerar a necessidade de melhorar ou extinguir controles já existentes, racionalizando-os. Somente depois dessa avaliação, e se ainda for identificada a necessidade de redução do nível do risco, é que novos controles devem ser propostos, observados sempre critérios de eficiência e eficácia da sua implementação (CGU, 2018, p. 25). Nesse sentido, o decreto da governança pública é claro ao determinar que o estabelecimento de controles internos deve observar a relação custo-benefício.

> Art 17. [..]
>
> III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; (BRASIL, 2017d, grifo nosso)

Na verdade, a simplificação e adequação dos controles internos aos riscos é uma medida gerencial prevista na legislação brasileira há muitos anos (a medida está disposta no artigo 14 do Decreto-Lei n° 200/1967). Atualmente, sua aplicabilidade está perfeitamente adequada à perspectiva decisória consequencialista adotada pela nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei n°13.655/2018) que estabelece no artigo 20 que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Em suma, a gestão de riscos não é somente uma ferramenta administrativa de criação e preservação de valor (opcional), é uma medida necessária, prevista pela legislação, que deve ser observada por razões legais e de boa prática gerencial (obrigatória).

● **Monitoramento e análise crítica**

O monitoramento e análise crítica é etapa essencial da gestão de riscos e tem por finalidade: *i*) detectar mudanças no contexto externo e interno, incluindo alterações nos critérios de risco e no próprio risco, que podem requerer revisão dos tratamentos de riscos e suas prioridades, assim como identificar riscos emergentes; *ii*) obter informações adicionais para melhorar a política, a estrutura e o processo de gestão de riscos; *iii*) analisar eventos (incluindo os "quase incidentes"), mudanças, tendências, sucessos e fracassos e aprender com eles; *iv*) garantir que os controles sejam eficazes e eficientes no projeto e na operação; e *v*) identificar os riscos emergentes (ABNT, 2009, p. 20). As atividades de monitoramento podem ser conduzidas de duas maneiras: mediante atividades contínuas de monitoramento ou de avaliações independentes (COSO, 2007b, p. 83).

É importante observar a necessidade de segregação de funções também nas atividades de monitoramento. As responsabilidades relativas ao monitoramento e à análise crítica devem estar claramente definidas na política e detalhadas nos planos, manuais ou normativos da gestão de riscos e contemplam atividades como:

> • **monitoramento** contínuo (ou pelo menos, frequente) pelas funções que gerenciam e têm propriedade de riscos e pelas funções que supervisionam riscos, com vistas a medir o desempenho da gestão de riscos, por meio de indicadores-chave de risco, análise do ritmo de atividades, operações ou fluxos atuais em comparação com o que seria necessário para o alcance de objetivos ou manutenção das atividades dentro dos critérios de risco estabelecidos;
>
> • **análise crítica** dos riscos e seus tratamentos realizada pelas funções que gerenciam e têm propriedade de riscos e/ou pelas funções que supervisionam riscos, por meio de autoavaliação de riscos e controles (*Control and Risk Self Assessment* (CRSA); e
>
> • **auditorias** realizadas pelas funções que fornecem avaliações independentes, seja por meio de auditoria interna ou externa, focando na estrutura e no processo de gestão de riscos, em todos os níveis relevantes das atividades organizacionais, ou seja, procurando testar os aspectos sistêmicos da gestão de riscos em vez de situações específicas (TCU, 2018a, p. 35).

As atividades de monitoramento e análise crítica devem ser registradas e reportadas interna e externamente (ABNT, 2009, p. 22). Uma vez analisados os dados, as informações obtidas se tornam fonte de conhecimento que precisa estar disponível a pessoas certas, na forma e no momento adequados. As informações precisam fluir para alcançar quem possa se beneficiar delas para aperfeiçoar o processo de gestão de riscos e os demais processos de tomada de decisão da agência. Assegurar a qualidade e a relevância das informações é um aspecto essencial da gestão de riscos.

Em sua forma avançada o processo de gestão de riscos promove sua melhoria contínua, inclui formas de responsabilização abrangentes dos riscos, aplica a gestão de riscos em todos os processos de decisão, incentiva a comunicação contínua com as partes interessadas e realiza a integração total com a estrutura de governança da organização (ABNT, 2009, p. 22-23).

Os padrões nacionais de gestão de riscos

No âmbito do Poder Executivo Federal, o processo de gestão de riscos teve início com as iniciativas do Banco Central do Brasil (Bacen) (em 1997), do Ministério da Previdência Social (MPS) (em 2002) e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) (em 2002) (MIRANDA, 2017, p. 79; MPS, 2015; BACEN, 2017; MF, 2016). No Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) a primeira iniciativa ocorreu com a publicação do *Guia de orientação para o gerenciamento de riscos* do Programa Gespública, mas a política de gestão de integridade, riscos e controles internos só foi aprovada em 2016 (MPOG, 2013; MPDG, 2016). No Poder Judiciário Federal, merece destaque a aprovação e implementação da Política de Gestão de Riscos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da Política de Gestão de Riscos da Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho (TST) em 2015 (STJ, 2015, 2016; TST, 2015) e da Política de Gestão de Riscos do Tribunal Superior Eleitoral, em 2017. No Poder Legislativo Federal, o Senado Federal instituiu a Política de Gestão de Riscos Organizacionais em 2013 e a Câmara dos Deputados instituiu a sua política de gestão de riscos em 2018 (SF, 2013; CD, 2018).

No âmbito dos órgãos de controle, desde 2011, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece como objetivo estratégico a promoção e a indução de práticas de gestão de riscos na administração pública brasileira. Segundo o órgão, conhecer o nível de maturidade e identificar os aspectos da gestão de riscos que necessitam ser aperfeiçoados nas agências públicas constitui um elemento relevante para que seja possível fazer recomendações e monitorar planos de ação com vistas a aprimorar esse importante componente da governança. Em 2018, o Tribunal de Contas da União publicou o *Manual de gestão de riscos* do TCU (TCU, 2018b). O plano estratégico em vigor (PET 2015-2021) estipula claramente o objetivo de: “Induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública (TCU, 2015, p. 30).

Em 2016, a CGU publicou junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU no 1/2016 que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal (MP/CGU, 2016). Esse ato instituiu, pela primeira vez, obrigações relativas a esses temas para a administração pública federal e tem como finalidade fortalecer a gestão, aperfeiçoar os processos e o alcance dos objetivos por meio de criação e aprimoramento dos controles internos da gestão, da governança e sistematização da gestão de riscos. Em seu terceiro capítulo fica estabelecido que:

> Art. 13. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Instrução Normativa (MP/CGU, 2016).

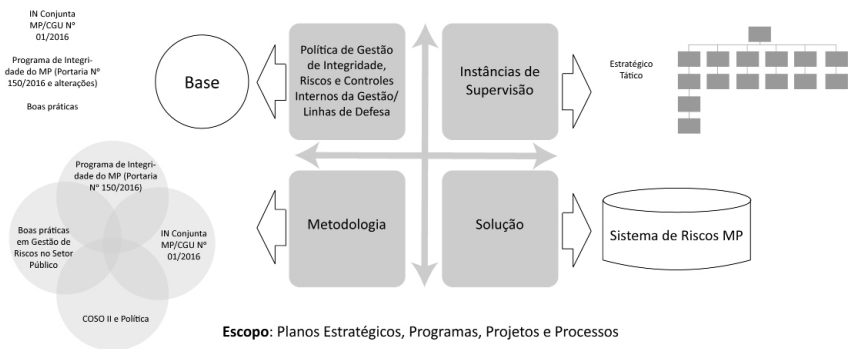
Com a aprovação da Lei das Estatais e da edição do Decreto da Governança e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU as iniciativas que visam fortalecer a gestão de riscos, particularmente no âmbito das agências que integram o Poder Executivo Federal, em que essas medidas se tornaram obrigatórias, passaram a se multiplicar. Além disso, por recomendação do Tribunal de Contas da União, a gestão de riscos vem sendo adotada também nas agências públicas vinculadas aos outros poderes (Legislativo e Judiciário). As boas práticas vêm influenciando inclusive outras unidades da federação (estados e municípios) que passaram a aprovar medidas semelhantes, instituindo suas próprias políticas de governança, gestão de riscos e integridade.

● **Referencial de Gestão de Integridade Riscos e Controles Internos (GIRC)**

O modelo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (GIRC) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

é um exemplo de como as boas práticas de gestão de riscos estão sendo implementadas nas agências públicas brasileiras. O GIRC é um conjunto de instrumentos que asseguram o alcance dos objetivos estratégicos, subsidiando a tomada de decisão, contribuindo para o aprimoramento dos processos e mitigando a ocorrência de possíveis desvios por meio de uma gestão de integridade, riscos e controles internos. São instrumentos desse modelo: i) a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão; ii) as Instâncias de Supervisão; iii) a Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão Solução Tecnológica (MPDG, 2017, p. 16).

Figura 12 – Modelo de gestão de integridade, riscos e controles internos do MPDG



Fonte: MPDG (2017, p. 16).

A Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (PGIRC) foi instituída por meio da Portaria no 426/2016 e tem por finalidade estabelecer os princípios, diretrizes e responsabilidades a serem observados e seguidos na gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão. A política aplica-se aos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado e aos órgãos específicos singulares do ministério, abrangendo os servidores, prestadores de serviço, colaboradores, estagiários, consultores externos e quem, de alguma

forma, desempenhe atividades na agência pública (MPDG, 2017, p. 17).

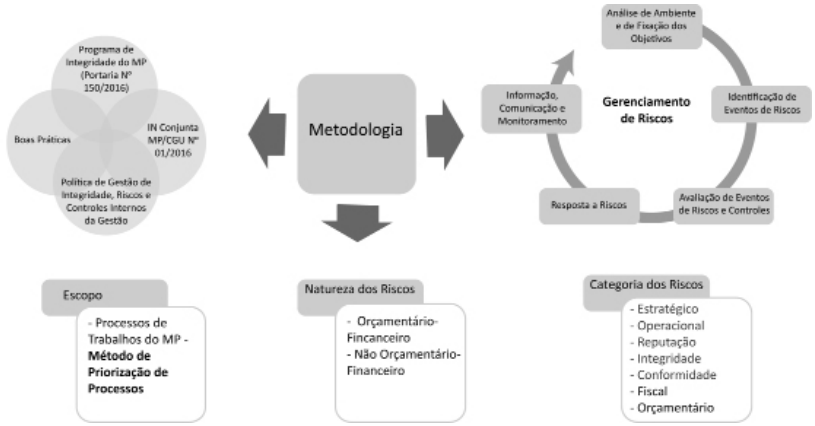
As instâncias de supervisão têm a finalidade de assessorar o Ministro de Estado na definição e implementação de diretrizes, políticas, normas e procedimentos para gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão. São instâncias de supervisão: *i*) o **Comitê de Gestão Estratégica (CGE)** (composto pelo Ministro de Estado do Planejamento e pelos dirigentes titulares dos órgãos de assistência direta e imediata do Ministro e dos órgãos específicos singulares); *ii*) o **Subcomitê de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (SIRC)** (composto por servidores dos órgãos de assistência direta e imediata do Ministro de Estado do Planejamento e dos órgãos específicos e singulares do Ministro do Estado do Planejamento, indicados por seus respectivos dirigentes titulares); *iii*) o **Núcleo de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (NIRC)** (composto por servidores com capacitação em temas afetos à gestão de integridade, de riscos e de controles internos da gestão, vinculados à Assessoria Especial de Controle Internos do Gabinete do Ministro); *iv*) **Unidade de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (UIRC)** (composta, em cada secretaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pelo dirigente máximo e por servidores com capacitação nos temas afetos à gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão); e o **Gestor de Processos de Gestão** (todo e qualquer responsável pela execução de um determinado processo de trabalho, inclusive sobre a gestão de riscos) (MPDG, 2017, p. 17-18). O modelo GIRC define claramente as responsabilidades das diversas unidades que integram as três linhas de defesa da agência pública.

Figura 13 – Instâncias de supervisão / linhas de defesa

Fonte: MPDG (2017, p. 18).

A metodologia GIRC é composta por cinco etapas, precedidas pela priorização de processos (Método de Priorização de Processos – MPP) e uma classificação da natureza dos riscos (orçamentário-financeiro ou não orçamentário-financeiro). O método observa as regulamentações prévias do órgão, o modelo referencial COSO ERM e as boas práticas.

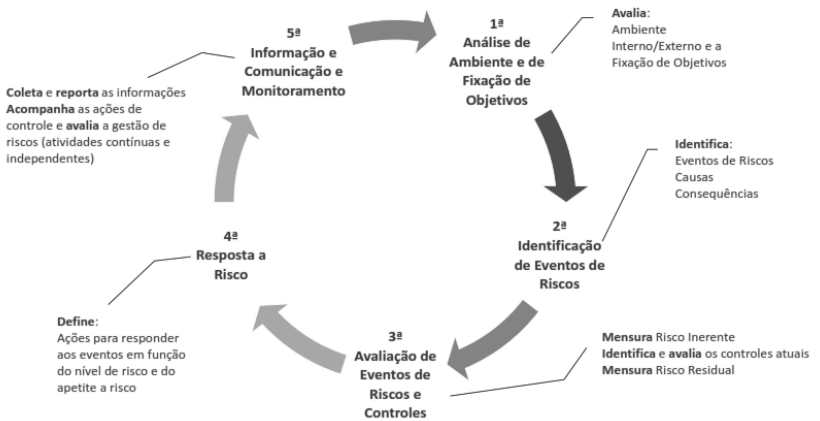
Figura 14 – Síntese da metodologia de GIRC



Fonte: MPDG (2017, p. 18).

O gerenciamento do risco é orientado pela metodologia COSO ERM, organizada em cinco etapas: *i*) análise de ambiente e de fixação de objetivos; *ii*) identificação de eventos de riscos; *iii*) avaliação de eventos de riscos e controles; *iv*) resposta a risco; *v*) informação, comunicação e monitoramento.

Figura 15 – Etapas da metodologia de gerenciamento de riscos GIRC



Fonte: MPDG (2017, p. 22).

A metodologia é complementada pela aplicação de técnicas específicas que permitem realizar cada uma das etapas previstas, conforme descreve, por exemplo, o COSO ERM e a norma ISO/IEC 31010:2009 (COSO, 2007b; ISO/IEC, 2009). A metodologia GIR incorpora as melhores boas práticas de gestão de riscos e sua implementação é facilitada por meio da utilização do sistema eletrônico de gestão de riscos Agatha, disponível em domínio público (AGATHA, [20--?]).

● **Modelo de avaliação da maturidade organizacional em gestão de riscos – TCU**

De forma a contribuir com o monitoramento, a revisão e a melhoria contínua dos modelos de gestão de riscos adotados pelas agências públicas, o Tribunal de Contas da União desenvolveu um modelo de avaliação da maturidade organizacional em gestão de riscos com base na IN Conjunta – MP/CGU nº 1/2016 e nas boas práticas preconizadas pelo COSO ERM/GRC, ISO 31000:2009 e *The orange book* (TCU, 2017a).

O modelo é composto por quatro dimensões (ambiente, processos, resultados e parcerias) e sua aferição é realizada por meio de indicadores de maturidade em gestão de riscos pré-definidos, descritos no anexo I do *Roteiro de auditoria para gestão de riscos* (TCU, 2017a, p. 71-88). O modelo assume a premissa de que a maturidade do processo de gestão de riscos de uma agência pública é determinada pelas capacidades existentes em termos de liderança, políticas e estratégias e de preparo das pessoas para gestão de riscos, bem como pelo emprego dessas capacidades aos processos e parcerias e pelos resultados obtidos na melhoria do desempenho no cumprimento de sua missão institucional de gerar valor para as partes interessadas com eficiência e eficácia, transparência e *accountability*, em conformidade com leis e regulamentos (TCU, 2018a, p. 71).

O índice de maturidade de cada dimensão (ambiente, processos, resultados e parcerias) é apurado pela soma de pontos obtidos no conjunto dos indicadores e o índice de maturidade global da gestão de riscos é

obtido pela média ponderada dos índices de maturidade das dimensões, considerando seus pesos (ambiente (40%), processos (30%), parcerias (10%) e resultados (20%)). A partir desse índice global é possível classificar o nível de maturidade das agências públicas em uma das cinco faixas: inicial, básico, intermediário, aprimorado ou avançado (TCU, 2018a, p. 76).

Quadro 25 – Níveis de maturidade da gestão de riscos

Índice de maturidade	Nível de maturidade	Descrição
0% a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre gestão de riscos não disponível; ausência de comunicação sobre riscos.
20,1% a 40%	Básico	Gestão de riscos tratada informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre riscos.
40,1% a 60%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre gestão de riscos
60,1% a 80%	Aprimorado	Gestão de riscos obedece aos princípios estabelecidos; é supervisionada e regularmente aprimorada.
80,1% a 100%	Avançado	Gestão de riscos otimizada; princípios e processos de gestão de riscos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: TCU (2018a, p. 122).

O modelo de avaliação da maturidade organizacional em gestão de riscos contribui para o aprimoramento da gestão de riscos, pois os resultados da avaliação permitem explicitar as condições reais desses processos nas agências públicas brasileiras. Dessa forma, a partir de um diagnóstico preciso, a alta direção das agências públicas pode ser devidamente sensibilizada dos potenciais benefícios da gestão de riscos

para: a maior possibilidade de alcançar seus objetivos; a melhoria da eficiência e eficácia operacional; a melhoria da governança; maior confiança das partes interessadas na organização; a melhoria na prevenção de perdas e gestão de incidentes; as melhores informações para a tomada de decisão e o planejamento; e o atendimento a requisitos legais e regulamentares aplicáveis (TCU, 2018a, p. 124-125).

PARTE III – INTEGRIDADE

A promoção da integridade (*compliance*)

O conceito de integridade expressa a condição das agências públicas ou corporativas que atuam em conformidade com os princípios e normas que orientam a sua gestão. Promover uma cultura de integridade pública é um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um elevado nível de integridade pública e corporativa e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado (CGU, 2017, p. 5).

Com esse propósito, os programas de integridade reúnem um conjunto de ações voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção governamental. Criam uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que orientam o comportamento dos agentes públicos e corporativos, de forma a alinhá-los ao interesse público do Estado (CGU, 2017, p. 6). No Brasil, os programas de integridade visam assegurar a conformidade com os princípios éticos (ética) e a observância das leis e normas aplicáveis (*compliance*). A terminologia empregada pela legislação brasileira (Lei Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de *compliance*, de forma genérica, como programas de integridade, mas ambos se referem à conformidade com os requisitos (deve observar) e compromissos (escolhe observar) da organização (ISO, 2014).

O primeiro tipo de mecanismo de integridade é o compromisso com a promoção da ética que visa assegurar o comportamento virtuoso do agente, público ou corporativo, privilegiando o seu progresso ético, baseado na consciência do próprio indivíduo, capaz de discernir e agir de forma correta, orientado por valores e princípios, dispostos em códigos,

transmitidos em treinamentos, incentivados por meio do exemplo da liderança. O segundo tipo de mecanismo de integridade é a promoção do *compliance*, stricto senso, que visa garantir o cumprimento das leis que são observadas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, capazes de reconhecer as normas e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização. Segundo essa concepção, os mecanismos de ética e *compliance* são complementares, pois visam, por meio de incentivos de natureza distinta, internos ou externos ao indivíduo, promover a integridade pública.

Quadro 26 – Lógica e perspectiva dos mecanismos de integridade

Perspectiva	Lócus	Lógica
Ética	Indivíduo	Interna (subjetiva – consciência)
Compliance	Organização	Externa (objetiva – sanção)

Fonte: Adaptado de Demmke e Moilanen (2003, p. 601).

As principais ferramentas de promoção da conduta ética são os códigos e os treinamentos que visam disseminar uma cultura de integridade e incentivar uma liderança virtuosa. Esses códigos são indispensáveis para especificar os princípios, os valores e os padrões de conduta esperados dos agentes, e se classificam em códigos de ética, códigos de conduta e códigos de regras e regulamentos (DEMMKE; MOILANEN, 2003, p. 603-604).

Os códigos de ética anunciam os princípios fundamentais que devem orientar o comportamento. São documentos de natureza abstrata. Em geral, o código de ética não prevê sanções por descumprimento, pois sua adesão é voluntária e os princípios não são impostos mediante sanção. No Reino Unido, por exemplo, foram especificados sete princípios da vida pública (dedicação, integridade, objetividade, responsividade, transparência, honestidade, liderança). No Brasil, a gestão governamental é orientada pelos princípios constitucionais explícitos dispostos no art. 37, *caput*, da constituição federal. Além disso, o governo federal instituiu princípios deontológicos no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (BRASIL, 1992).

Os códigos de conduta anunciam princípios e valores, mas descrevem o comportamento esperado do agente na prática. Esse documento expõe os valores centrais, especifica os padrões de conduta, as medidas de garantia da integridade e as ações que violam os padrões esperados. No Brasil, no ano 2000, o governo federal aprovou o Código de Conduta da Alta Administração Federal que cumpre a função de orientar e disciplinar a conduta dos servidores públicos federais da alta administração (BRASIL, 2000b).

Por sua vez, os códigos de regras e regulamentos compilam as normas que devem ser observadas compulsoriamente pelos agentes, sob pena de uma sanção disciplinar. No Brasil, a Lei de Conflito de Interesse é um exemplo desse tipo de código de regulamento. Os agentes públicos que praticarem os atos previstos nessa lei incorrem em improbidade administrativa e estão sujeitos a sanções previstas na legislação.

Na maioria das vezes, os códigos de ética e os códigos de conduta não preveem abertura de processo e a aplicação de sanção para quem infringir seus princípios e orientações. Esses códigos são implementados por meio de treinamentos, que visam fortalecer a consciência e a conduta ética dos indivíduos, e instituem canais de consulta para orientação e esclarecimento em caso de dúvida. Por essa razão, compete fundamentalmente às comissões de ética a promoção de ações de capacitação e treinamento, aliadas a iniciativas de esclarecimento de dúvidas dos agentes, quando deparados com dilemas éticos concretos.

Com o propósito pedagógico de chamar atenção ao compromisso ético do agente público, Roberto Dromi (1995), ironicamente, estabeleceu os princípios do código do fracasso da administração pública, que é amplamente utilizado para promover a reflexão e o treinamento de agentes públicos comprometidos com o sucesso. O exemplo ilustra muito bem as condutas que não são esperadas de um agente público.

Código do fracasso da administração pública
Art. 1º: Não pode.
Art. 2º: Em caso de dúvida, abstenha-se.
Art. 3º: Se é urgente, espere.
Art. 4º: Sempre é mais prudente não fazer nada (DROMI, 1995, p. 35).

Em um contexto de governo responsivo, democrático, os cidadãos confiam nos agentes públicos – aqueles em que depositam a autoridade e os recursos para gerir os assuntos de interesse público do Estado. Os cidadãos o fazem na expectativa de que desempenhem suas ações de forma responsável, sem abusar do poder discricionário, nem dos recursos que lhes são confiados com a finalidade de resolver os problemas públicos. Nesse contexto, as ferramentas de promoção da integridade são aplicadas essencialmente na formação de um espírito de liderança pública, baseada na integridade, fundada na confiança, orientada por princípios éticos que almejam o bem-estar da comunidade.

A forma como os agentes públicos e corporativos utilizam o poder discricionário e os recursos a eles confiados para atender as expectativas da comunidade tem grande impacto sobre a percepção de integridade dessa mesma comunidade. Por isso, a capacidade de liderança desses agentes e principalmente seu exemplo influenciam, inequivocamente, não só a promoção de um ambiente de integridade, mas o efetivo alcance dos resultados. A promoção de uma cultura de integridade é um elemento essencial para garantir a confiança nas instituições, indispensáveis à cooperação e à efetiva resolução dos problemas públicos. A promoção da integridade mobiliza o sentimento de responsabilidade subjetiva do agente que deve prestar contas e acreditar ser responsável, de forma honesta e transparente, por suas decisões e ações. Os códigos que estabelecem os padrões de comportamento desejado dos agentes públicos contribuem, acima de tudo, para orientar a conduta responsável e íntegra.

Os mecanismos de *compliance*, por sua vez, são instituídos para assegurar o cumprimento integral das leis e normas que regulamentam as decisões e as operações das agências públicas ou corporativas. Com

o propósito de garantir a integridade, promover melhores resultados e assegurar a sua sustentabilidade, as agências públicas e corporativas instituem códigos de *compliance* que estabelecem regulamentos a serem observados por todos os integrantes da organização em que está disposta a obrigação de observar as leis, as normas regulamentadoras, as boas práticas profissionais, os códigos de ética e conduta, privilegiando uma abordagem preventiva – baseada na análise e na mitigação dos riscos de integridade –, aliada à implementação de mecanismos de treinamento, monitoramento, garantia e responsabilização, em caso de violação.

Internacionalmente, os **sistemas de gestão de *compliance*** são equivalentes ao que a legislação brasileira denominou como **programas de integridade**. É nesse sentido que a expressão foi incorporada ao vocabulário jurídico-administrativo brasileiro. Embora não haja tradução correspondente para o português, em sua acepção, *compliance* significa estar em conformidade, dar cumprimento rigoroso às regras, estar em concordância com o que é legal. *Compliant* é aquele que concorda com alguma coisa e *to comply with* significa obedecer (COLLIN, 2000, p. 72). O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), cujo propósito é zelar pela livre concorrência por meio de investigações e punições de infrações à ordem econômica, conceitua *compliance* como sendo um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores (CADE, 2016). No mesmo sentido, para a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), o *compliance* transcende a ideia de "estar em conformidade" às leis, regulamentações e autorregulamentações, abrangendo aspectos de governança, conduta, transparência e temas como ética e integridade (FEBRABAN, 2018).

No ambiente organizacional, o *compliance* está ligado a estar em conformidade com as leis e regulamentos internos e externos da organização e, cada vez mais, vai além do simples atendimento à legislação, buscando alinhamento com os princípios da organização, não apenas na condução dos negócios ou operações, mas em todas as atitudes (GIOVANINI, 2014, p. 20). Os programas de integridade são um conjunto

de mecanismos e procedimentos com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas organizações, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável (CGU, 2015, p. 8). No entanto, seu significado está longe de implicar apenas no mero cumprimento das normas jurídicas. As agências públicas e corporativas implementam programas de integridade para garantir a conformidade, promover melhores resultados e assegurar a sua sustentabilidade. Caso contrário, estariam expostas a riscos que vão desde a aplicação de multas à sanção reputacional que pode ser fatal para suas operações.

Um programa de integridade tem por objetivo estabelecer processos que tornem o cumprimento das normas e procedimentos parte da rotina e da cultura organizacional, alinhando a gestão às leis e normas regulamentadoras, prevenindo e combatendo a ocorrência de atos ilegais ou ilegítimo e fortalecendo a estruturação interna de procedimentos que garantam a integridade da organização. Sob o ponto de vista da boa governança das agências públicas, a integridade é um princípio central na gestão e estruturação dessas agências que passam a promovê-la por meio de políticas, processos, práticas e a disseminação de valores que integram toda a organização.

Instituir um programa de integridade não significa inventar algo absolutamente novo, mas valer-se das capacidades já conhecidas e desenvolvidas pelas organizações de maneira inovadora e coordenada. Os principais instrumentos de um programa de integridade são diretrizes já adotadas por meio de atividades, programas e políticas de auditoria interna, correição, ouvidoria, transparência e prevenção à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da conformidade, propondo fazer com que os responsáveis pelas atividades mencionadas e áreas afins trabalhem de maneira coordenada, a fim de garantir uma atuação íntegra, minimizando os riscos de fraude, corrupção, infração aos princípios éticos e aos requisitos legais (CGU, 2015).

Implementar um programa que visa transformar a cultura e mobilizar a organização inteira – tenha ela natureza pública ou privada –

no sentido de adotar, de fato, uma postura cada vez mais transparente, lícita, ética e íntegra é um objetivo desafiador e repleto de desafios (GIOVANINI, 2014, p. 47).

Por que implementar um programa de integridade pública?

As boas práticas de governança estabelecem que o respeito a princípios como transparência, participação, responsabilização e integridade elevam a capacidade das organizações em gerar valor, atrair investimento e garantir uma operação sustentável de suas atividades, beneficiando não só proprietários e investidores, mas um amplo conjunto de partes interessadas (*stakeholders*), tais como empregados, clientes, fornecedores, cidadãos. A instituição de programas efetivos de integridade é considerada uma condição para a operação de agências públicas comprometidas com a boa governança. Além disso, a adequada execução do programa de integridade nas agências públicas promove um clima de confiança, tanto internamente quanto na relação com terceiros, indispensável à construção e fortalecimento das redes colaborativas de políticas que fundamentam o novo modelo de governança pública do Estado (SCHMIDT, 2015).

Há inúmeras razões que justificam a implementação de um programa de integridade nas agências públicas ligadas ao cumprimento de diferentes normas e regulamentos, à prevenção da corrupção e outros ilícitos (conflito de interesse, lavagem de dinheiro e outras fraudes), além do fortalecimento da governança corporativa que age como uma forma de reforçar a imagem e a reputação das organizações (VERÍSSIMO, 2017). No setor corporativo, a criação de programas efetivos de integridade pode ser inclusive uma resposta às exigências comerciais que exigem a adoção e o comprometimento com medidas de integridade daqueles com os quais as empresas mantêm relações comerciais. Essa importante prática, denominada *due diligence*, já é amplamente difundida no âmbito corporativo e vem sistematicamente sendo implementada também

no setor público, por meio da imposição de cláusulas contratuais de conformidade nas contratações públicas (vide regulamentações estaduais nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Distrito Federal (Lei nº 7.753/2017, Lei nº 10.793/2017 e Lei nº 6.112/2018, respectivamente).

Os programas de integridade devem ser considerados um instrumento de sustentabilidade e de competitividade das organizações, já que o mercado e a sociedade demandam cada vez mais que as decisões, públicas e corporativas, sejam norteadas por valores como transparência, ética e responsabilidade. A integridade deve orientar todas as ações e decisões públicas e corporativas (especialmente no relacionamento corporativo com o setor público). Dessa forma, prevenindo a ocorrência de atos contra a administração pública haverá uma utilização melhor dos recursos públicos e uma prestação de serviços mais adequada e igualitária à população, trazendo benefícios ao desenvolvimento econômico e social de todo o país (EMPRESA LIMPA, [20--?]). No ambiente corporativo, devido à aprovação de inúmeros instrumentos regulatórios nacionais e internacionais, a implementação de programas efetivos de integridade deixou de ser uma opção para se tornar uma verdadeira condição de sustentabilidade das operações. Hoje, cada vez mais, se torna evidente o valor da marca e, consequentemente, a importância de uma imagem limpa, desvinculada de atitudes ilícitas ou ilegítimas. O bom nome da empresa é o esteio da sua perenidade (GIOVANINI, 2014, p. 12).

A prevenção e o combate à corrupção são ações que interessam não só aos governos, mas aos cidadãos, às empresas e ao Estado como um todo. A corrupção afugenta investimentos, promove a concorrência desleal, concentra a renda, compromete o crescimento econômico e o desenvolvimento social. O país inteiro é prejudicado. Por isso, para controlar a corrupção, é preciso somar esforços de cidadãos, empresas e governo em favor de um mesmo propósito: promover um ambiente de integridade nas agências públicas e corporativas.

A contribuição corporativa no enfrentamento desse problema é especialmente relevante. Isso porque, as práticas de corrupção, ao criarem, em curto prazo, aparentes vantagens a algumas empresas levam à falsa

percepção de que podem ser vantajosas. Entretanto, a corrupção distorce a competitividade, deteriorando os mecanismos de livre mercado, o que gera insegurança no meio empresarial, afugenta novos investimentos, encarece produtos e serviços e destrói a confiança indispensável aos negócios. A corrupção compromete o desenvolvimento sustentável do mercado e afasta qualquer possibilidade de ganhos no longo prazo (CGU; EMPRESA LIMPA, [20--?]).

Com o propósito de prevenir e combater as práticas de má governança torna-se imperativo que as agências públicas assumam uma postura proativa na adoção dos programas de integridade, orientados pela observância integral dos princípios éticos e das normas legais aplicáveis à sua atuação regular, prevenindo e combatendo a prática de atos ilegais, ilegítimos ou de corrupção. Os programas de integridade têm por objetivo estabelecer processos que tornem o cumprimento rigoroso das normas e procedimentos parte da rotina e da cultura organizacional, alinhando a atuação organizacional às leis e normas regulamentadoras, prevenindo e combatendo atos impróprios e fortalecendo a estruturação interna de procedimentos que garantam a integridade da organização.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a integridade é uma pedra fundamental da boa governança, uma condição para que todas as outras atividades do governo não só tenham confiança e legitimidade, mas também que sejam efetivas (OCDE, 2018). Para a OCDE, promover a integridade e a prevenção à corrupção no setor público é essencial não só para preservar a credibilidade das instituições públicas em suas decisões, mas também para assegurar um ambiente propício ao investimento e ao desenvolvimento econômico e social. A gestão da integridade é considerada um componente fundamental da boa governança, uma condição para a maior legitimidade, confiabilidade e eficiência das ações de governo. Uma gestão adequada da integridade, em que todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) estão coordenados, favorece um processo de tomada de decisão e gestão técnica, com base em evidências, orientado para o interesse público,

que não sirva ao atendimento de interesses particulares ou corporativos, elevando assim a qualidade na prestação dos serviços públicos.

O regime internacional anticorrupção

O *compliance* é uma prática oriunda do marco regulatório corporativo anglo-saxão, particularmente o norte-americano. A partir da década de 1970 um número significativo de estudos a respeito da corrupção passou a questionar a legitimidade político-social e a eficiência econômica dessas práticas para o desenvolvimento. A corrupção que era vista incialmente como uma forma de engraxar as engrenagens da burocracia e promover os negócios passou a ser entendida com um entrave econômico para o desenvolvimento. Nesse mesmo período, casos emblemáticos de corrupção, como o escândalo de *Watergate*, revelaram que a corrupção era uma prática política e econômica bastante difundida nos Estados Unidos – prejudicando o eficiente funcionamento dos mercados, comprometendo a legitimidade dos governos e manchando a reputação das empresas norte-americanas no exterior.

Em resposta a esses desafios, o congresso norte-americano aprovou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), a partir do qual as empresas norte-americanas ficaram proibidas de praticar atos de suborno de funcionários públicos estrangeiros. A referida lei marca o primeiro passo importante no enfrentamento da corrupção comercial transnacional desencadeando, posteriormente, a aprovação de outras medidas legais de combate à corrupção de natureza global (GRECO FILHO; RASSI, 2015). O FCPA trouxe duas grandes inovações: a preocupação em sancionar o corruptor (as empresas) e sua aplicação extraterritorial. Além disso, como a lei americana é destinada a todas as empresas, americanas ou estrangeiras, que são listadas na bolsa de valores ou de negócios feitos no mercado de balcão (*over-the-counter market*) nos Estados Unidos, sua aplicabilidade, na prática, é internacional.

Em 1988 o FCPA foi revisto para incluir duas possibilidades de defesa:

a defesa da legislação local e a defesa da boa-fé. Na mesma ocasião, o congresso americano encarregou o Presidente dos Estados Unidos a negociar um tratado internacional com os países-membros da OCDE para proibir o pagamento de propinas em transações comerciais internacionais por muitos dos parceiros de negócios norte-americanos. Esse esforço internacional norte-americano visava claramente superar a desvantagem comercial incialmente percebida pelas empresas submetidas ao FCPA colocando-as em desvantagem em relação às concorrentes internacionais (PIETH, 2007, p. 8).

As negociações dos Estados Unidos para a adoção de um tratado internacional anticorrupção preferiram a OCDE por ser essa organização – que congrega as principais nações exportadoras e de investimento – a mais adequada ao desenvolvimento de regras internacionais sobre suborno transnacional. O Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE (*WGB, Working Group on Bribery*) trabalhou sob a premissa de que a melhor maneira de harmonizar normas entre sistemas jurídicos diferentes seria pelo uso da *soft law*, embora países como França e Alemanha entendessem que a exigência de criminalização estaria mais bem colocada dentro de um instrumento juridicamente vinculante. Sob essa perspectiva majoritária, a Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi finalizada e assinada em 17 de dezembro de 1997, em Paris (PIETH, 2007, p. 13).

O Reino Unido, por sua vez, editou o *The bribery act* para responder a esse cenário internacional. A norma abarca a corrupção ativa e passiva, tanto no âmbito público quanto no âmbito privado. A violação à lei permite a responsabilização criminal de pessoas físicas ou jurídica, eleva a pena de sete para dez anos de prisão, além de prever o pagamento de elevadas multas (valor ilimitado). A lei não busca somente a punição de situações pontuais, mas o estabelecimento de um equilíbrio entre a responsabilidade corporativa e o interesse público. Caso haja falhas nos mecanismos internos de prevenção à corrupção a organização empresarial será considerada responsável pela prática delitiva (GRECO FILHO, RASSI, 2015, p. 48-49).

A lei indica aos executivos e gestores a possibilidade de serem

responsabilizados caso não sejam capazes de demonstrar que realizaram toda a ação possível para coibirem eventual ato de corrupção, seja cometido por funcionários da empresa ou por terceiros. A responsabilidade objetiva imposta à organização eleva substancialmente o risco de a empresa ser considerada culpada, mesmo possuindo políticas, programas ou uma série de normas internas, caso tais regulamentos internos não sejam efetivamente observados na prática (GIOVANINI, 2014, p. 27). À semelhança do FCPA e da Convenção da OCDE, o *bribery act* tem aplicação extraterritorial. A lei não se aplica apenas a empresas incorporadas no Reino Unido, ou nacionais do Reino Unido, mas também a companhias estrangeiras que tenham negócios com o Reino Unido, para transações que ocorram dentro ou fora do território.

Ao refletir sobre esses antecedentes históricos, é possível identificar uma estratégia original de enfrentamento à criminalidade que se caracteriza, no âmbito regulatório, por ser uma das demonstrações mais claras do exemplo regulador da *global law*: confluência de organizações internacionais que trabalham em rede com atores públicos e privados e se utilizam para alcançar seus objetivos, de ferramentas normativas e precedentes do *hard law*, do *soft law* e da autorregulação empresarial (NIETO MARTÍN, 2013, p. 201-202). O modelo de prevenção da corrupção, adotado a partir da lei americana (FCPA) – e cujo projeto mais bem-acabado é o *UK bribery act* –, implica numa transferência às empresas do esforço de prevenção e descoberta de delitos, auxiliando o Estado nessa tarefa. O que se quer é pôr em marcha um sistema interno que impeça a comissão de fraudes e delitos, como a corrupção, e, caso tenham sido cometidos, que sejam descobertos, sancionados e reportados às autoridades (NIETO MARTÍN, 2013, p. 201-202).

O regime internacional anticorrupção foi construído a partir dessas premissas, oferecendo respostas à corrupção de forma consorciada e articulada, com base no entendimento comum de que ela compromete o interesse de todos os povos. Os grupos de trabalho no âmbito da OCDE para estudo das legislações nacionais sobre a matéria, bem como a de propostas para ações concretas, levaram, em 1994, à adoção de

uma recomendação aos Estados-partes da organização, no sentido de adotarem medidas efetivas para deter, prevenir e combater o suborno de funcionários públicos estrangeiros, no âmbito de transações comerciais internacionais. Desse modo, a Convenção sobre o Combate da Corrução de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi finalizada e assinada em 17 de dezembro de 1997 em Paris, quatro anos após a decisão de adotar a recomendação.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 3.678/2000 que reconhece que corrupção

> […] é um fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade (BRASIL, 2000a).

A recomendação, mesmo não sendo juridicamente vinculante, teve grande impacto político porque foi o primeiro documento internacional em que os Estados assumiram um compromisso público de adotar medidas concretas para atingir o objetivo e concordaram com um mecanismo de monitoração da implementação da recomendação. A convenção da OCDE adotou a mesma lógica do FCPA, enfatizou a corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e organizações internacionais. A Comissão Revisada da OCDE para Combate da Corrupção em Relações Comerciais Internacionais, de 1997, foi outra instância relevante que produziu recomendações contra a dedução fiscal de propinas, a obrigatoriedade de as empresas manterem bancos de dados contábeis atualizados, a adoção de controles internos e a proibição de empresas consideradas culpadas por corrupção de funcionários públicos contratarem com a administração pública.

No entanto, é preciso destacar que o primeiro instrumento internacional de combate à corrupção, assinado em 1997, foi a Convenção

Interamericana contra a Corrupção (CICC), da Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgada no Brasil pelo Decreto n° 4.410/2002. A convenção tem o propósito de adotar medidas preventivas e repressivas em cooperação mútua entre os Estados-membros, a fim de coibir a corrupção. Para tanto, a convenção previa a adoção de uma série de medidas para preservar o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas, com o propósito de prevenir o conflito de interesses, assegurar a guarda e o uso dos recursos públicos e garantir que os servidores informem a ocorrência de casos de corrupção que tenham conhecimento. Os Estados-membros se comprometeram em tipificar os atos de corrupção, de suborno transnacional, de informação privilegiada obtida em razão da função e enriquecimento ilícito dos agentes públicos. Outro aspecto relevante foi a adoção de instrumentos que facilitem a cooperação recíproca que facilitem a extradição e a assistência para a produção de provas. Em 2001 foi firmado o Documento de Buenos Aires sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinado pelo Brasil, em 2002, que estabeleceu mecanismos de monitoramento dos compromissos assumidos pelos Estados-parte, facilidade nas atividades de cooperação técnica, intercâmbio de informações e melhores práticas, assim como contribuição para harmonização da legislação dos países signatários.

Em 2002 foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida (UNCAC). Esse foi o primeiro instrumento legal global sobre o tema e de abrangência bastante ampla. O documento impõe aos Estados-partes a obrigação de criminalizar, investigar e punir tanto a corrupção ativa quanto a passiva de funcionários públicos nacionais, assim como o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas. A Convenção da ONU exige comprometimento com a maior transparência da administração pública, a criminalização do enriquecimento ilícito e a responsabilização das pessoas jurídicas por sua participação nos delitos de corrupção, na esfera penal, civil ou administrativa, sem prejuízo da responsabilidade penal que

caiba às pessoas físicas que tenham cometido aos delitos (VERÍSSIMO, 2017, p. 154).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção impõe ainda aos Estados-partes a obrigação da adoção de medidas no setor privado, destinadas a prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria, com a necessária sanção (civil, administrativa ou penal) em caso de descumprimento dessas medidas. Tais medidas poderão consistir, entre outras, na promoção da formulação de normas e procedimentos destinados a salvaguardar a integridade das empresas, incluindo a elaboração de códigos de conduta para o correto exercício das atividades comerciais, a promoção de boas práticas entre as empresas e em suas relações contratuais com o Estado, na promoção da transparência, principalmente na identificação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas na constituição ou na gestão das empresas, além de velar para que as empresas disponham de suficientes controles internos contábeis e pela adoção de procedimentos de auditoria e certificação (VERÍSSIMO, 2017, p. 155). Além disso, a convenção também é a primeira a tratar da repatriação de bens e recursos públicos obtidos por meio da corrupção, promovendo a cooperação internacional para aumentar a eficácia das medidas (GRECO FILHO; RASSI, 2015, p. 41).

Tanto a convenção da OCDE quanto a convenção da ONU possuem mecanismos de monitoramento. Na OCDE, os procedimentos são conduzidos pelo Working Group on Bribery (WGB) e seus relatórios são publicados na *webpage* da OCDE. Na Convenção da ONU contra a Corrupção, os procedimentos para avaliar sua implementação ficam a cargo da agência especializada, o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). No âmbito regional, a implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA é monitorada pelo Mecanismo de Seguimiento de la Implantación de la Connvención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), e ao final de cada rodada de avaliação é aprovado e divulgado o relatório hemisférico sobre o estado de aplicação da convenção no continente americano.

No que se refere ao regime internacional anticorrupção, o Brasil ratificou três convenções internacionais sobre o tema: *i*) a Convenção das

Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), em 2003; *ii*) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), em 1997; e *iii*) a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1996, que, de certa maneira, complementa a Convenção das Nações Unidas contra o crime Organizado Transnacional. A celebração desses compromissos internacionais corrobora o argumento de que a corrupção não é um problema local ou nacional, mas mundial. Tais instrumentos internacionais trazem as obrigações consideradas vinculantes no que diz respeito ao tratamento do tema corrupção (*hard law*), apesar de não serem as únicas que regulam a matéria, havendo outros atos como resoluções e decisões emanadas em organizações internacionais, de natureza não obrigatória (*soft law*), cuja combinação contribui para o estabelecimento de princípios orientadores a serem seguidos pelos Estados, acarretando mudanças em seus ordenamentos.

No Brasil, o processo de internacionalização desses acordos internacionais contribuiu diretamente para a modernização da legislação e a constituição de um microssistema legal anticorrupção no país.

O marco regulatório e os modelos nacionais de promoção da integridade

Após a Constituição Federal de 1988, o Brasil aprovou uma série de leis a fim de coibir a corrupção e promover a integridade nas agências públicas e corporativas. Esse microssistema legal anticorrupção, que institui sanções de natureza civil, penal e administrativa, se desenvolveu no Brasil por meio de um conjunto de leis, entre as quais se destacam, além do disposto no Código Penal:

- a Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1992);
- a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992);
- a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011);

• a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998 e Lei no 12.683/2012);

• a Lei de Conflito de Interesse (Lei no 12.813/2013);

• a Lei Anticorrupção (Lei no 12.846/2013).

Entre essas normas, a mais inovadora para a promoção da integridade é a Lei Anticorrupção (LAC) que consagra a adoção de uma estratégia colaborativa, governamental e corporativa de fortalecimento de um sistema nacional de integridade. A estratégia adotada é claramente alinhada à perspectiva da nova governança pública que visa coordenar esforços oriundos do aprimoramento das práticas corporativas e governamentais de prevenção e combate à corrupção para promover a integridade do Estado.

Quadro 27 – Marcos legais de promoção da integridade pública no Brasil

Programas de promoção da integridade	Marcos legais
Programas de integridade corporativa	Lei Anticorrupção Lei das Estatais
Programas de integridade pública	Projeto de Lei (PL nº 9.163/2017) Decreto da Governança (Decreto nº 9.203/2017) Decretos estaduais e municipais

Fonte: Elaboração dos autores.

Considerada produto das mobilizações de junho de 2013 e dos compromissos internacionais firmado pelo país, conforme é declarada em sua exposição de motivos, a Lei Anticorrupção foi promulgada para suprir uma lacuna no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira (BRASIL, 2013b). A Lei Anticorrupção contribui diretamente para internalizar os compromissos recentemente firmados pelo país e aprimora a estratégia de prevenção e combate à corrupção brasileira por

meio da adoção de boas práticas regulatórias que incentivam a colaboração entre os setores público e privado na promoção da integridade. A norma aumenta o rigor das sanções impostas às empresas que sejam beneficiadas pela prática de atos de corrupção, fortalece os órgãos de fiscalização e incentiva a adoção de programas de integridade corporativa.

Após a edição de Decreto nº 4.420/2015 (Lei Anticorrupção) e do Decreto nº 9.203/2017 (governança pública), a Controladoria-Geral da União passou a expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação dos programas de integridade de natureza corporativa e pública. Além disso, no âmbito dos esforços de aprimoramento da governança das agências públicas, o Tribunal de Contas da União publicou o *Referencial de combate à fraude e corrupção* que também contribui para aprimorar a metodologia dos programas de integridade pública. Assim, desde a aprovação da Lei Anticorrupção, as agências públicas também começaram a implementar seus próprios programas de integridade pública, de forma voluntária ou como resultado das obrigações impostas pelo Decreto da Governança (Decreto no 9.203/2017) ou decretos estaduais que regulamentam a aplicação da Lei Anticorrupção nos Estados. As principais orientações para implementação dos programas de integridade pública e corporativa estão dispostas nos seguintes documentos:

Programas de Integridade Corporativa:

• Manual para Implementação de Programas de Integridade;

• Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas;

• Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais.

Programas de Integridade Pública:

• Guia de Integridade Pública;

• Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública;

• Referencial de Combate à Fraude e Corrupção.

Além desses documentos, estão disponíveis também obras complementares que devem ser considerados para o aperfeiçoamento dos programas de integridade, como: o *Manual prático de avaliação de*

programa de integridade em PAR, o Guia prático de gestão de riscos para a integridade, o *Manual prático de responsabilização de pessoa jurídica*, e as cartilhas *Integridade para pequenos negócios*, *Empresas brasileiras no exterior* e *Proteja a sua empresa contra a corrupção* (CGU, 2018c, 2018d, 2018e; SEBRAE, 2016, 2017; APEXBrasil, 2015).

● **Programas de integridade corporativa**

No âmbito corporativo, ao determinar a responsabilidade objetiva das empresas por atos de corrupção (responsabilidade independente de demonstração de dolo ou culpa), a Lei Anticorrupção promoveu um grande incentivo às empresas para instituírem programas efetivos de integridade, capazes de demonstrar o compromisso corporativo com a integridade e assim mitigar as duras sanções administrativas e civis impostas pela lei em decorrência de qualquer eventual envolvimento, direto ou indireto, da empresa em atos lesivo à administração pública patrocinado por proprietários, dirigentes, empregados ou contratados. Para efeitos legais, constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como:

> I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
> II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
> III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
> IV - no tocante a licitações e contratos:
> a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

> b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
> c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
> d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
> e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
> f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
> g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
> V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional (BRASIL, 2013b).

Se qualquer agente empresarial praticar ato lesivo contra a administração pública, nacional ou estrangeira, a responsabilidade é objetiva e sujeita à empresa, além de realizar a reparação integral do dano causado nas sanções na esfera administrativa (como multa de até 20% do faturamento bruto, publicação da decisão condenatória e inscrição no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – Ceis) e na esfera judicial (como o perdimento de bens, suspensão de atividades e dissolução compulsória e proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, por prazo determinado). A inscrição no Ceis, por exemplo, detalha as informações referentes às sanções administrativas impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a administração pública de qualquer esfera federativa, entre as quais: *i*) suspensão

temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública (conforme disposto no inciso III do caput do art. 87 da Lei nº 8.666/1993); *ii*) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública (conforme disposto no inciso IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666/1993); *iii*) impedimento de licitar e contratar com União, estados, Distrito Federal ou municípios (conforme disposto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002); *iv*) impedimento de licitar e contratar com a União, estados, Distrito Federal ou municípios (conforme disposto no art. 47 da Lei nº 12.462/2011); *v*) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública (conforme disposto no inciso IV, do *caput* do art. 33, da Lei nº 12.527/2011); e *vi*) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública (conforme disposto no inciso V, do caput do art. 33, da Lei nº 12.527/2011).

Um dos dispositivos inovadores da lei foi a autorização para a realização de acordo de leniência celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei de Licitações e Contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo. De acordo com a Lei Anticorrupção, compete ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) celebrar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal e nos casos de atos lesivos contra a administração pública estrangeira. Para isso, a empresa deve manifestar o interesse em fazer o acordo, com a obrigação de identificar os demais envolvidos na infração e ceder informações (provas) que comprovem o ilícito. Além disso, a empresa deve reparar o dano financeiro ao erário e se comprometer a implementar ou melhorar mecanismos internos de integridade. O acordo pode atenuar ou isentar a empresa nos casos de multas e penas mais graves, como a proibição de contratar com a administração pública (declaração de inidoneidade). As negociações devem acontecer num período de 180 dias, prorrogáveis. Em caso de descumprimento há a perda dos benefícios acordados e a pessoa

jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos.

Entretanto, o dispositivo regulatório mais inovador da Lei Anticorrupção, para a promoção da integridade pública e corporativa, é a previsão legal, disposta no inciso VIII, do art. 7º, de que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica seria levada em consideração na aplicação da sanção. É da combinação desse dispositivo e do elevado risco de responsabilização, imposto pela Lei Anticorrupção, que decorrem os incentivos para que as empresas instituam programas efetivos de integridade que previnam a ocorrência dos atos lesivos e sirvam para eventualmente mitigar as sanções aplicáveis em caso de ocorrência.

O Decreto nº 8.420/2015regulamentou a aplicação da Lei Anticorrupção e detalhou as características que os programas de integridade, no âmbito corporativo, deveriam observar. Segundo o decreto, o programa de integridade é o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A norma estabelece ainda que o programa deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (BRASIL, 2015a).

O decreto estabelece que a avaliação da existência e aplicação do programa de integridade corporativa deve observar os seguintes parâmetros: *i*) o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica; *ii*) padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; *iii*) a extensão, quando necessário, dos padrões de conduta e ética a terceiros, tais como

fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; *iv*) treinamentos periódicos sobre o programa; *v*) análise periódica de riscos; *vi*) registros contábeis acurados; *vii*) controles internos que assegurem a elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica; *viii*) procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de licitações, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros; *ix*) independência, estrutura e autoridade de uma instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento (*compliance officer*); *x*) canais de denúncia e irregularidades abertos a funcionários e terceiros, e dotados de mecanismos de proteção ao denunciante de boa-fé; *xi*) medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; *xii*) procedimentos que assegurem a interrupção das irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; *xiii*) diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros; *xiv*) verificação, durante os processos de fusões, aquisições ou reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; *xv*) monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento, e *xvi*) a transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

No documento *Programa de integridade – diretrizes para empresas privadas* a CGU esclarece que considera o programa de integridade corporativa como um programa específico para a prevenção, detecção e remediação de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos licitatórios e na execução de contratos com o setor público (CGU, 2015e). Assim, as empresas que já possuíam programas de integridade (por vezes denominado de programa de *compliance*) para o bom cumprimento das normas em geral devem incorporar as medidas anticorrupção ao programa já existente.

De acordo com a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), as empresas públicas e as sociedades de economia mista também estão obrigadas a

instituir programas de integridade corporativa, adotar códigos de conduta e integridade, normas sobre prevenção de conflitos de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude, instalar um canal de denúncias com o estabelecimento de mecanismos de proteção para os denunciantes e previsão de treinamentos periódicos sobre as normas de conduta e integridade (art. 9º). Além disso, a Lei das Estatais estipula a obrigação de essas empresas observarem a política de integridade nas transações com partes interessadas, abrindo caminho para a adoção de práticas de *due diligence* (art. 32, V).

- **Programas de integridade pública**

A integridade pública é o resultado do arranjo institucional que visa fazer com que a administração pública não se desvie de seu objetivo precípuo: promover o interesse público em conformidade com os princípios éticos e as normas legais. A corrupção impede que tais resultados sejam atingidos e compromete, em última instância, a própria confiança e legitimidade das instituições públicas (CGU, 2015, p. 5). Segundo a OCDE (2018), promover a integridade e a prevenção à corrupção no setor público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições, além de assegurar um campo propício para os negócios privados. A prevenção e detecção de irregularidades deve ser parte integrante do dia a dia da instituição, indicador obrigatório para análise de implementação de políticas públicas e componente natural do processo de tomada de decisões dos agentes públicos (CGU, 2015, p. 7-8).

A integridade é um componente fundamental da boa governança pública, pois garante legitimidade as outras atividades de governo. Uma gestão da integridade pública bem estruturada, em que todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) estão adequadamente coordenados, favorece o aperfeiçoamento do processo de tomada decisões que passa a ser orientado em função de critérios técnicos, e não com base em interesses pessoais, corporativos ou político-clientelistas, o que contribui para aumentar a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Assim como o Projeto de Lei da Governança Pública (PL nº 9.163/2017) está em tramitação no Congresso Nacional e não existe norma nacional instituindo os programas de integridade pública, os próprios entes federativos vêm regulando a criação de seus programas de integridade. Na União, as agências públicas da administração pública direta, autárquica e fundacional da União, devem instituir seus programas de integridade, em razão do disposto no art. 19 do Decreto nº 9.203/2017, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Segundo o decreto, os programas de integridade pública devem ser estruturados observando os seguintes eixos: *i*) comprometimento e apoio da alta administração; *ii*) existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; *iii*) análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e *iv*) monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (art. 19). O decreto estabelece que à Controladoria-Geral da União compete estabelecer os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade dessas agências públicas (BRASIL, 2017d).

Essa regulamentação foi instituída por meio da Portaria CGU n°1.089/2018 (cujos prazos foram atualizados pela Portaria CGU n°57/2019) que dispõe sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Na primeira fase os órgãos devem constituir uma unidade de gestão da integridade. Na segunda fase devem aprovar os planos de integridade, contendo informações sobre objetivos, ações e riscos de integridade. Dentre as ações esperadas estão a promoção da ética e de regras de conduta para servidores; a promoção da transparência ativa e do acesso à informação; o tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; o tratamento de denúncias; a verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e a implementação de procedimentos de responsabilização. Por fim, na

terceira fase, os órgãos e entidades públicas devem executar e monitorar seus planos de integridade, buscando expandir o alcance de seu programa de integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenham relação (*due diligence*),

Para monitorar a implementação desses programas, a Controladoria-Geral da União instituiu um Painel de Integridade Pública. Segundo as informações publicadas nesse sistema, em consulta realizada em abril de 2019, dos 187 órgãos que devem obrigatoriamente observar a regulação e prestar as informações, 135 (72%) haviam indicado uma unidade de gestão de integridade (primeira fase, com prazo definido para 22 de janeiro de 2019) e 118 (63%) haviam aprovado o plano de integridade (segunda fase, com prazo definido para 29 de março de 2019). Nesse mesmo prazo, 101 órgãos (54%) haviam realizado o levantamento de riscos para a integridade e 119 órgãos (64%) definiram um fluxo interno para tratamento de denúncias em seus órgãos (CGU, 2019).

Na esfera estadual, merece destaque o processo de institucionalização dos programas de integridade nos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal (Lei estadual nº 10.793/2017, Lei estadual nº 7.753/2017 e Lei distrital nº 6.112/2018, respectivamente). Nos casos específicos do Rio de Janeiro e Distrito Federal, somente poderá contratar com a administração pública, a partir de então, empresas que possuam ou venham a estabelecer programas de integridade contra a corrupção, como resposta às exigências comerciais de adoção e comprometimento com medidas de integridade daqueles com os quais o setor público mantiver relações comerciais. Essa importante prática, denominada *due diligence*, já amplamente difundida no âmbito corporativo, vem sistematicamente sendo implementada também no setor público por meio de exigências legais de conformidade nas contratações públicas. Destaca-se, ainda, como um dos pontos mais significativos desse processo, a previsão de imposição de sanção pecuniária caso o programa de integridade não seja implementado nos termos da lei, com possibilidade, inclusive, de retenção de parte dos pagamentos devidos ao contratado, além da impossibilidade

de contratar com a administração pública até a regularização da situação.

● **O referencial da Controladoria-Geral da União**

Há vários anos a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolve iniciativas de prevenção à corrupção nas agências públicas enfatizando a importância da promoção da integridade pública. Age na prevenção buscando incentivar a adoção de medidas de integridade pelas empresas públicas e privadas, reconhecendo boas práticas e recomendando ações voltadas à detecção e remediação de atos de fraude e corrupção. Nesse contexto, em 2015, a CGU publicou o *Guia de integridade pública*, com a finalidade de orientar os agentes públicos sobre questões que devem ser discutidas e implementadas com o intuito de mitigar a ocorrência de corrupção e os desvios éticos no âmbito das agências públicas (CGU, 2015a). Ao final do mesmo ano, a CGU publicou o *Guia de implementação de programas de integridade nas empresas estatais*, cujo objetivo principal é o de apresentar diretrizes para as empresas estatais construírem ou aperfeiçoarem seus programas de integridade destinados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à administração pública (CGU, 2015b).

Em 2017, foi publicado o *Manual para implementação de programas de integridade* que, por sua vez, tem como objetivo apresentar uma proposta de implementação de um programa de integridade por meio da elaboração de um plano de integridade, seus elementos básicos, as ações e medidas que precisam ser executadas, bem como formas de acompanhamento e aprimoramento do programa (CGU, 2017). Por fim, em abril de 2018 foi publicado o *Guia prático de implementação de programa de integridade pública*, que estabelece orientações para que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos de estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências, consolidando, até então, importante arcabouço normativo de suporte à administração pública no tocante à implementação, avaliação e monitoramento dos programas de integridade pública.

O modelo promovido pela CGU replica nos programas de integridade pública os princípios e a estrutura dos programas de integridade corporativos já detalhados anteriormente. Isso fica evidente nas determinações legais dispostas nos art. 19 e 20 do Decreto nº 9.203/2017, o qual estabelece que os órgãos e entidades públicas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem instituir programas de integridade, estruturados nos seguintes eixos:

> I - comprometimento e apoio da alta administração;
> II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
> III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
> IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade (BRASIL, 2017d).

O referencial proposto pela CGU para estruturação do programa de integridade pública está fundado no processo de designação de uma unidade de gestão da integridade, a aprovação do plano de integridade (com o levantamento da situação das unidades de integridade e, caso necessário, o estabelecimento de medidas para sua criação ou fortalecimento, o levantamento de riscos para a integridade e o estabelecimento de medidas de tratamento) e a aprovação do plano de integridade pela autoridade da agência pública (CGU, 2018, p. 4-5).

O *Guia de integridade pública* da CGU deixa claro que o plano de integridade deve ser formulado e implementado de acordo com os riscos específicos de cada agência pública. Não havendo um modelo padrão aplicável a todas as agências. No entanto, algumas diretrizes são reconhecidas como boas-práticas e precisam ser observadas: *i*) conhecer as finanças e os processos de gestão da agência pública; *ii*) fomentar uma cultura de integridade que estimule o comportamento íntegro dos agentes públicos, por meio de um código de ética/conduta, da promoção de bons exemplos e a adoção de práticas de disseminação de princípios;

iii) selecionar, formar e avaliar os agentes públicos com base em critérios de integridade e mérito, promovendo a liderança pública íntegra; *iv*) definir regras claras de interação entre as entidades públicas e privadas adotando medidas de prevenção ao conflito de interesses; *v*) fomentar a transparência; *vi*) incentivar a participação das partes interessadas, criando canais para manifestação e denúncias; *vii*) gerenciar os riscos de integridade de forma eficaz, estabelecendo controles adequados e segregando funções críticas; *viii*) identificar e punir os responsáveis por desvios, instituindo uma unidade de correição e responsabilizando as pessoas jurídicas que cometerem atos lesivos; *ix*) instituir uma instância interna de integridade para promover, coordenar e avaliar essas medidas dentro da agência pública (CGU, 2015a).

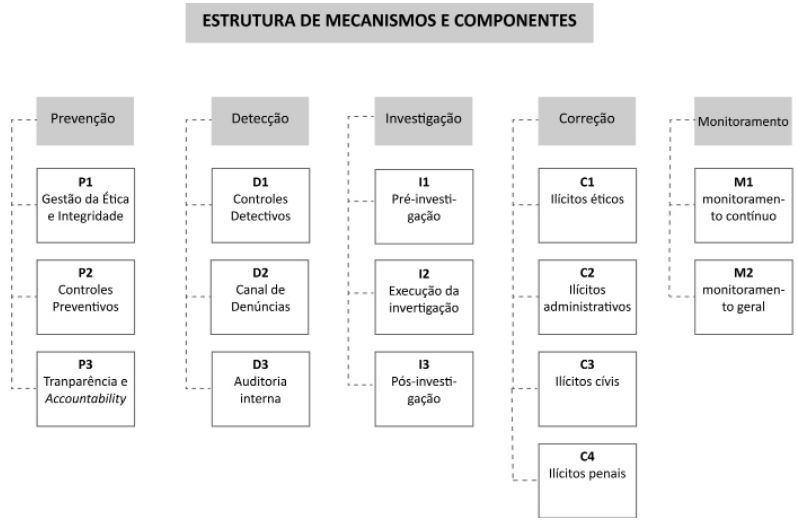
Um sistema de gestão de integridade pública diz respeito a um conjunto de regulamentações, instrumentos de gerenciamento e controle, além do fortalecimento de valores éticos com o objetivo de promover a integridade, a transparência e a redução do risco de atitudes que violem os padrões e políticas formalmente estabelecidos. Envolve, para tanto, a coordenação de atores e a utilização de instrumentos que perpassam diversas áreas de uma agência pública, tais como alta gestão, comissão de ética, auditoria interna, gestão de riscos, recursos humanos, corregedoria, jurídico, área contábil, controles internos, gestão de documentos etc. (CGU, 2015b, p. 13).

No âmbito das empresas estatais, a CGU orienta as agências públicas a instituir um programa de integridade que envolva medidas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção, e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável. A orientação é para que as empresas adotem uma visão integrada das diretrizes de promoção da integridade que abarcam: *i*) o desenvolvimento do ambiente do programa de integridade; *ii*) a análise periódica de riscos; *iii*) a estruturação e implantação de políticas e procedimentos; *iv*) a comunicação e treinamento; e *v*) o monitoramento do programa de integridade e as medidas de remediação e aplicação de penalidades (CGU, 2015b).

● **O referencial do Tribunal de Contas da União – TCU**

O Tribunal de Contas da União (TCU), além de exercer o papel fiscalizador e sancionador, também contribui para a construção de competências e a disseminação de boas práticas nas agências públicas brasileiras. Com esse propósito, elaborou o *Referencial de combate à fraude e corrupção*, cujo objetivo é compilar o conhecimento prático que vem sendo aplicado por organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, no combate à fraude e corrupção e disseminá-lo aos agentes públicos de todas as esferas de governo. O referencial está organizado em torno de cinco mecanismos de combate à fraude e à corrupção: a prevenção, a detecção, a investigação, a correção e o monitoramento. A cada mecanismo está associado um conjunto de componentes que contribuem direta ou indiretamente para o alcance do seu objetivo. Por sua vez, vinculado a cada componente, foi associado um conjunto de práticas. As práticas são o detalhamento das atividades no seu nível mais operacional (TCU, 2017d, p. 26).

Figura 16 – Estrutura de mecanismos e componentes



Fonte: TCU (2017d, p. 26).

O primeiro mecanismo do referencial é a prevenção – a forma mais eficiente para preservar os recursos públicos. Ainda que seus componentes não impeçam totalmente a ocorrência de fraude e corrupção são parte das primeiras atividades de defesa para diminuir o risco de fraude e corrupção numa agência pública. Em geral, devido ao melhor custo-benefício e a adoção dos princípios da boa governança pública, as medidas preventivas são privilegiadas para evitar o risco de fraude e corrupção, reduzindo as chances do seu cometimento. Com esse intuito, o referencial do TCU aponta dezenove práticas vinculadas a três componentes de prevenção.

Quadro 28 – Práticas e componentes de prevenção

Mecanismo – Prevenção
Componente P1 – Gestão da ética e integridade
Prática P1.1 – Promover a cultura da ética e da integridade na organização
Prática P1.2 – Estabelecer comportamento ético e íntegro da alta administração
Prática P1.3 – Estabelecer, divulgar e esclarecer o código de ética e de conduta
Prática P1.4 – Promover comissão de ética
Prática P1.5 – Estabelecer situações de conflito de patrimônio e de sua alteração significativa
Prática P1.6 – Instituir política de prevenção de conflito de interesse
Prática P1.7 – Regular o recebimento de presentes e participação em eventos
Prática P1.8 – Registrar e publicar audiências
Prática P1.9 – Adotar termo de compromisso com os padrões éticos e de integridade
Componente P2 – Controles preventivos
Prática P2.1 – Estabelecer sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas
Prática P2.2 – Estabelecer política e plano de combate a fraude e corrupção da organização
Prática P2.3 – Estabelecer política e práticas de gestão de recursos humanos para prevenir fraude e corrupção
Prática P2.4 – Estabelecer política e práticas de gestão de relacionamento com entidades e pessoas que recebam recursos financeiros ou que dependam do poder de compra e de regulação da organização
Prática P2.5 – Gerenciar riscos e instituir mecanismos de controle interno para o combate a fraude e corrupção

Prática P2.6 – Implantar função antifraude e anticorrupção na organização
Prática P2.7 – Promover programa de capacitação sobre combate a fraude e corrupção
Prática P2.8 – Comunicar a política e gestão de risco de fraude e corrupção e os resultados das correções aos casos detectados
Componente P3 – Transparência e *accountability*
Prática P3.1 – Promover a cultura da transparência e divulgação proativa das informações, utilizando-se especialmente dos meios de tecnologia da informação
Prática P3.2 – Promover a cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão

Fonte: TCU (2017d, p. 29).

A detecção consiste nas atividades e técnicas utilizadas para identificar tempestivamente quando uma fraude ou corrupção ocorreu ou está ocorrendo para garantir uma investigação. Essas informações podem resultar de controles estabelecidos, de auditorias realizadas e de fontes internas e externas à organização. O objetivo primário da detecção é evidenciar a fraude e corrupção que está ocorrendo ou já ocorreu. A detecção tem a função de identificar as fraudes e a corrupção, caso as medidas preventivas falhem. O referencial aponta onze práticas vinculadas a três componentes da detecção.

Quadro 29 – Práticas e componentes de detecção

Mecanismo – Detecção
Componente D1 – Controles detectivos
Prática D1.1 – Controles reativos de detecção
Prática D1.2 – Controles proativos de detecção
Prática D1.3 – Documentar as técnicas de detecção de fraude e corrupção
Componente D2 – Canal de denúncias
Prática D2.1 – Estabelecer canal de denúncias
Prática D2.2 – Garantir o sigilo das denúncias e o seu gerenciamento
Prática D2.3 – Análise e admissibilidade das denúncias

Componente D3 – Auditoria interna
Prática D3.1 – Avaliar a política, o plano, a gestão
de risco de fraude e corrupção e os controles internos da organização
Prática D3.2 – Avaliar a cultura e gestão da ética e da integridade
Prática D3.3 – Planejar e realizar auditorias e investigações de fraude e corrupção
Prática D3.4 – Estabelecer uma sistemática de divulgação de relatórios que tratam de fraude e corrupção

Fonte: TCU (2017d, p. 56).

A investigação se refere à atividade administrativa promovida pela própria organização com o objetivo de buscar informações relevantes para esclarecer um incidente específico de fraude e corrupção. Não é a mesma atividade realizada pela Polícia Judiciária (Polícia Civil e Polícia Federal) ou pelo Ministério Público. Trata-se de procedimento preliminar sumário, instaurado com o objetivo de investigar irregularidades cometidas no emprego, cargo ou função ocupada e destinado a elucidar possível cometimento de infração disciplinar, cuja apuração seja de interesse superior ou segundo decisão de autoridade da organização. Por se tratar de procedimento de cunho meramente investigativo, que não podem dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares e que são realizados a título de convencimento primário da organização acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria, as investigações possuem caráter sigiloso, são meramente investigativas, não punitivas e prescindem a observância do contraditório e da ampla defesa. O referencial aponta a existência de dez práticas vinculadas a três componentes da investigação.

Quadro 30 – Práticas e componentes de investigação

Mecanismo – Investigação
Componente I1 – Pré-investigação
Prática I1.1 – Desenvolver plano de resposta à fraude e corrupção
Prática I1.2 – Realizar avaliação inicial do incidente
Prática I1.3 – Estabelecer equipe de investigação
Prática I1.4 – Estabelecer parcerias com outras organizações
Componente I2 – Execução da investigação
Prática I2.1 – Desenvolver plano de investigação
Prática I2.2 – Estabelecer a confidencialidade da investigação
Prática I2.3 – Investigar e responder os atos de fraude e corrupção
Prática I2.4 – Realizar entrevistas eficazes
Prática I2.5 – Examinar documentos
Componente I3 – Pós-investigação
Prática I3.1 – Revisar controles internos após a ocorrência de uma fraude e corrupção

Fonte: TCU (2017d, p. 70).

A correição envolve as medidas de mitigação dos danos e a devida sanção aos responsáveis no caso concreto. É aplicável se, mesmo com as práticas de prevenção e detecção implantadas, a fraude e corrupção ocorreram na organização. Sua adequada execução informa as partes interessadas (agentes públicos, beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores), que a agência pública não se omite perante a fraude e corrupção. Cada tipo de fraude e corrupção requer um procedimento apropriado de correição executada pela corregedoria ou outra unidade com essa competência, conforme a natureza da agência pública.

Quadro 31 – Práticas e componentes de correição

Mecanismo – Correção
Componente C1 – Ilícitos éticos
Prática C1.1 – Procedimento ético preliminar
Prática C1.2 – Processo de apuração ética e de integridade
Componente C2 – Ilícitos administrativos
Prática C2.1 – Sindicância
Prática C2.2 – Processo administrativo disciplinar (PAD)
Prática C2.3 – Termo circunstanciado administrativo (TCA)
Prática C2.4 – Tomada de contas especial (TCE)
Prática C2.5 – Processo administrativo de responsabilização (PAR)
Componente C3 – Ilícitos civis
Prática C3.1 – Ação civil de improbidade administrativa
Prática C3.2 – Ação civil de improbidade empresarial
Componente C4 – Ilícitos penais
Prática C4.1 – Responsabilização penal

Fonte: TCU (2017d, p. 82).

Por fim, o monitoramento contínuo permite aos agentes públicos observar que ajustes devem ser realizados nas práticas e nos controles internos. O importante é que, quando identificada, uma falha na prática ou controle interno que possa ser explorada por um fraudador ou corrupto seja rapidamente sanada. Isso só é possível se a atividade de monitoramento for contínua. As deficiências relatadas devem ser consideradas no âmbito da gestão de risco de fraude e corrupção a fim de se verificar a necessidade de alguma alteração. O propósito do monitoramento é assegurar que as práticas e controles internos estejam apropriados para as operações da organização e alcancem os objetivos para os quais foram estabelecidos.

O monitoramento geral não se confunde com o monitoramento contínuo. É por meio do monitoramento contínuo que os gestores podem identificar e resolver precocemente incidentes. O monitoramento geral é uma reavaliação geral e periódica e deve considerar os resultados

alcançados como um todo nas atividades-fim da organização para considerar como critério na avaliação do desempenho da política e plano de combate a fraude e corrupção vigentes (CGU, 2017, p. 95).

A efetividade dos programas de integridade

Para que o programa de integridade possa gerar valor para as agências públicas e corporativas, inclusive para servir como fator mitigador da sanção de responsabilização prevista na Lei Anticorrupção, é necessário que seja efetivo. Na prática isso implica respeitar as especificidades das organizações, não sendo possível, ou recomendável, determinar *a priori* essas condições para toda e qualquer agência pública ou corporativa. Por isso, a legislação indica apenas estruturas, princípios e diretrizes fundamentais que devem orientar a constituição dos programas de integridade, de acordo com as especificidades de cada organização (a cultura, a estrutura, o contexto, os serviços que presta, a área de atuação, os riscos da atividade etc.) (ENGELHART, 2014, p. 711).

Os programas de integridade têm custo e não há sentido em exigir que empresas pequenas ou médias contem com estruturas complexas de prevenção de delitos que não se aplicam a sua realidade. O programa ou sistema utilizado deve ser minimamente adequado ao porte da empresa e também aos riscos que ela enfrenta. Pesquisa recente revelou que, entre 124 respondentes, a maioria das empresas brasileiras analisadas – aproximadamente três quartos – investem anualmente até R$ 1 milhão por ano em *compliance*, um valor que compreende investimentos em pessoas, tecnologia, estrutura, espaço físico e contratação de consultorias (DELOITTE, 2018). Os modelos de *compliance* das grandes empresas, elaborados para as sociedades com ações em bolsa, podem ser ajustados para ser utilizados por empresas de porte médio. Em empresas maiores, ou naquelas que têm atuação internacional, um programa de integridade é medida salutar, essencial à boa governança. Além disso, há setores de atividade mais sensíveis do que outros. Se a empresa for de grande porte

e mantiver contratos com o poder público, por exemplo, haverá maior risco de violações às normas. Nesse caso, os incentivos para a adoção de um programa de integridade são ainda maiores (GARCÍA CAVERO, 2014, p. 28).

A implementação de um programa de integridade é um processo gradativo, que deve se estender a todos os níveis da organização (estratégico, tático e operacional), de modo a desenvolver uma cultura de integridade em distintas instâncias da organização (GARCÍA CAVERO, 2014, p. 41). A OCDE (2011) elaborou um guia para empresas multinacionais que contém recomendações dos governos para as empresas estabelecidas em mais de um país e que tenham atuação de maneira coordenada. Essas diretrizes destinam-se a promover a conduta empresarial responsável num contexto global, consignando que a primeira obrigação das empresas é obedecer às leis dos países em que operam. Uma das políticas gerais é justamente a de que as multinacionais devem promover a consciência e a integridade, por parte de dirigentes e empregados, observando a política da empresa, por meio de programas de treinamento. Outra recomendação é a adoção de sistemas de gestão de riscos (*risk-based diligence*) para identificar, prevenir e mitigar impactos adversos presentes e futuros relacionados à ocorrência de atos de corrupção, fraude, ilegalidade ou violação aos princípios éticos ou procedimentais da organização. As diretrizes se aplicam às empresas privadas e estatais (OCDE, 2011, p. 19-20).

Os pilares do programa de integridade

Com base no modelo americano de avaliação dos programas de integridade corporativa na aplicação de penalidades contra pessoas jurídicas, disposto nas diretrizes para elaboração de sentenças criminais (United States Sentencing Commission Guidelines Manual) é possível averiguar que tradicionalmente esses programas são considerados efetivos quando observam nove diretrizes: comprometimento da alta

direção, avaliação de risco, código de conduta, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncia, investigação interna, diligencia prévia (*due diligence*) e monitoramento e auditoria (USA, 2018). Para que o programa de integridade seja considerado efetivo, nos termos das Guidelines da United States Sentencing Comission, a organização deve atuar com a diligência necessária para prevenir a ocorrência de infrações, além de promover uma cultura organizacional que incentive a adoção de uma cultura ética e o comprometimento integral com o cumprimento da lei e demais normas regulamentadoras (USSC, 2015). Essas diretrizes são rigorosamente observadas no Decreto nº 8.420/2015 que regulamenta a Lei Anticorrupção e estipula as condições para a avaliação de um programa efetivo de integridade corporativo.

Devido a sua relevância, essas diretrizes são tradicionalmente conhecidas como os **pilares de um programa efetivo de integridade**, reconhecidamente necessários ao seu bom funcionamento. Wagner Giovanini (2014) aponta que os pilares são:

> […] linhas mestras simples, fortes e abrangentes, sem margem para dúvidas quanto à direção a ser seguida. Esses pilares são os esteios do programa e necessitam de profunda análise por parte da Alta Direção da empresa. Independentemente do formato a ser assumido pelo programa, é importante a empresa ser consequente na sua aplicação, desde a sua concepção até as ações diárias mais comuns, a fim de, rapidamente, ganhar credibilidade entre os funcionários e colher frutos o mais breve possível (GIOVANINI, 2014, p. 49).

Uma análise detalhada de cada diretriz é fundamental para compreender o funcionamento do programa de integridade como um todo, conforme disposto nas Guidelines da United States Sentencing Comission (item §8B2.1.b). No Brasil, a obra *Os pilares do programa de compliance*, da Legal Ethics Compliance (LEC), descreve essas diretrizes e contribui para popularizar a concepção dos pilares do *compliance*.

1º Pilar: Suporte da alta administração

Para ter um programa efetivo de integridade, a organização deve promover uma cultura organizacional que encoraje a conduta ética e o comprometimento com o agir em conformidade com lei. O programa deve ser desenhado, implementado e reforçado para que seja efetivo em prever e detectar a conduta criminal. Nesse caso, a falha ao detectar ou prevenir uma ofensa pontual não significa necessariamente que o programa não é efetivo em prevenir ou detectar uma eventual conduta ilícita. A organização deve estabelecer padrões e procedimentos para prevenir e detectar condutas criminais, devendo a autoridade que dirige a organização estar bem informada sobre o conteúdo e operação do programa e exercitar razoável supervisão no que diz respeito à implementação e efetividade desse.

Para tanto, é fundamental o aval explícito e o apoio incondicional da mais alta direção da organização. As lideranças da organização devem aprender e exercitar cotidianamente os princípios do programa de integridade e praticá-los sempre, não só como exemplo a ser seguido pelos demais, mas também para dar o primeiro passo, de fato, na transformação da cultura da organização, favorecendo um ambiente ético e íntegro.

O incentivo à observância do *compliance* deve ser promovido pela alta direção da organização de maneira incessante, a qual deverá igualmente observar a integridade em todas as decisões de gestão que tomar. O bom exemplo de cumprimento das regras por parte dos altos gestores inspiram os demais colaboradores a agirem de forma ética e responsável. Para tanto, a alta administração deve comprometer-se também por meio de declaração escrita com seus subordinados e colaboradores em que assume o compromisso com os padrões éticos exigidos no âmbito organizacional (que ajudam na documentação e comunicação de tais padrões), demonstrar engajamento e envolvimento na prevenção a condutas antiéticas e se comprometer a estar presente nos treinamentos de *compliance*.

Não obstante, a responsabilidade operacional cotidiana do programa de *compliance* deve ser delegada (*compliance officer*), é responsabilidade da alta direção exigir que essa unidade reporte periodicamente acerca

das atividades e resultados do programa. Para realizar essas atividades, a unidade deve ter garantidos os recursos adequados, a autoridade apropriada, a autonomia de gestão e acesso direto à alta gestão para assegurar que o programa seja eficaz para prevenir, detectar e punir as condutas que não estejam em conformidade.

2º Pilar: Avaliação e gerenciamento de riscos

Todas as agências públicas devem realizar um esforço de autoconhecimento para diagnosticar suas vulnerabilidades e para definir o que precisa ser feito para fortalecer sua integridade. Se a atuação de uma instituição é pautada pela improvisação e a desorganização, são grandes as chances de haver um comprometimento da sua integridade, pois suas vulnerabilidades e riscos não serão conhecidos e tampouco mitigados (CGU, 2015, p. 7).

A alta administração deve construir uma visão clara dos objetivos da organização, do papel que deve cumprir, dos seus riscos, da natureza de sua atuação e dos resultados esperados pelas partes interessadas. O trio **missão-visão-valores** é muito útil para definir a orientação estratégica de uma organização, independentemente de seu porte ou características específicas. Como já visto anteriormente, a gestão de riscos é o conjunto de procedimentos por meio dos quais a gestão identifica, analisa, avalia, trata e monitora os riscos que podem afetar negativamente o atingimento dos objetivos organizacionais. É um instrumento que contribui para melhorar o desempenho por meio da identificação de oportunidades e a redução da probabilidade e/ou impacto das perdas, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos e às normas legais (*compliance*).

Esse pilar é uma das bases do sucesso do programa de integridade, visto que as políticas de *compliance*, o código de conduta organizacional e os esforços de implementação, monitoramento e avaliação do programa deverão ser construídos com base nos riscos que são identificados como relevantes durante essa fase. A efetiva condução de uma análise de riscos

pressupõe, entre outras medidas, entrevistas e análise e catalogação de documentos e dados, levando em consideração uma série de fatores tais como o país em que a organização atua, seu ramo de atividades, relacionamento com parceiros e terceiros etc.

Ademais, quando detectadas condutas em desconformidade, a organização deve tomar medidas razoáveis para responder apropriadamente ao ilícito e para prevenir outras condutas similares, incluindo realizar quaisquer mudanças necessárias ao programa de integridade. As sanções devem estar determinadas previamente de forma clara, como sanção pela falta de observância ao programa, sempre observando os parâmetros legalmente estabelecidos no ordenamento jurídico que rege a agência (GARCÍA CAVERO, 2014, p. 52). A organização deve, portanto, avaliar periodicamente os riscos de conformidade e tomar as medidas apropriadas para aperfeiçoar o desenho e a implementação de sua gestão de riscos de integridade.

3º Pilar: Código de conduta e políticas de *compliance*

Após a identificação e avaliação dos riscos de integridade inerentes às atividades da agência pública ou corporativa, inicia-se o processo para consolidar e documentar o programa de integridade, com a indicação formal das medidas de prevenção a serem seguidas a partir da elaboração das políticas de integridade. Esse documento normalmente corporifica o código de conduta ou manual de *compliance*, que será considerado na avaliação da efetividade do programa por organismos de controle ou por auditores e estabelece, entre outros tópicos, os direitos e obrigações dos diretores da organização, gerentes, empregados, agentes terceirizados e parceiros comerciais.

Esses documentos servem como a formalização inicial da agência no tratamento dos riscos de integridade, definindo sua posição em relação aos diversos assuntos relacionados às suas atividades. Serve como guia – em conjunto com ações e exemplos da alta administração – para que seus empregados e colaboradores escolham o caminho da adoção de práticas éticas e legais (*compliant*). Para tanto, é fundamental

comunicar efetivamente ao conjunto de partes interessadas a existência e o conteúdo do código de ética e integridade da agência. As especificações do *compliance* devem ser consolidadas em linguagem acessível e objetiva, para que cada um saiba qual é o comportamento legal e ético que lhe cabe no desempenho de suas atividades, utilizando preferencialmente uma dinâmica de perguntas e respostas (FAQ). É fundamental tratar com clareza todos os assuntos relevantes da agência no programa de integridade, sem dogmas.

4º Pilar: Controles internos

Os controles internos são mecanismos formalizados por escrito que, além de minimizar os riscos operacionais e de *compliance*, asseguram que os relatórios e registros contábeis e financeiros reflitam precisamente as atividades e operações da organização. Desse modo, a adoção de controles internos não é um fim em si mesmo. Controles internos devem ser implementados para apoiar a organização no alcance de seus objetivos e, como tal, não podem estar dissociados do conhecimento dos riscos aos quais a organização está sujeita, entre eles destacam-se os riscos de violações à integridade.

Os mecanismos de controle devem ser implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam dadas de forma apropriada e tempestiva. É fundamental, portanto, dimensionar os controles internos às reais necessidades da organização, tendo em vista que a implantação de controles para riscos de baixo impacto e baixa probabilidade de ocorrência podem tornar a dinâmica organizacional desnecessariamente burocrática e lenta. Os controles internos devem propiciar, e não impedir, a realização dos objetivos da organização.

Os controles internos podem ser considerados eficientes e eficazes se a alta administração tiver uma segurança razoável de que os objetivos da organização estão sendo alcançados, os relatórios contábeis são preparados de maneira confiável e as leis e regulamentos aplicáveis estão sendo cumpridos (conformidade). Não obstante a relevância das medidas de controle interno, são úteis também as auditorias específicas

(*compliance audits*) que, pelo fato de serem externas e independentes, reduzem as chances de serem controladas ou manipuladas pela direção da agência (GARCÍA CAVERO, 2014, p. 43).

5º Pilar: Comunicação e treinamento

Após identificados os riscos, definidos os responsáveis pela implementação do programa de integridade e elaborado o respectivo código de conduta a partir da consolidação das políticas de *compliance*, é de suma importância que tudo isso seja eficientemente comunicado às partes interessadas. Cada funcionário, do diretor-executivo ao empregado terceirizado, deverá entender os objetivos do programa de integridade e o seu papel para garantir o sucesso do programa.

Nesse sentido, mais do que apenas conhecer os requerimentos profissionais do *compliance*, é importante gerar uma consciência do comportamento correto sob o aspecto ético e legal. Esse conhecimento/consciência deve ser regularmente aferido para que se possa verificar em que medida a implementação dos padrões de conduta é exitosa. Para que esse objetivo seja alcançado, os treinamentos e cursos de capacitação são ferramentas indispensáveis.

Há diversas maneiras de se conduzir treinamentos e capacitações (presenciais, à distância, através de *workshops*, consultorias etc.), e é importante que o responsável pelo programa de integridade busque o equilíbrio entre custo e benefício, consideradas as necessidades levantadas internamente pela gestão de riscos da organização. Todos os envolvidos devem ser informados sobre as políticas, processos e eventuais ações de remediação à conduta desconforme, por meio de todos os canais disponíveis.

Outrossim, um dos pontos cruciais para se garantir a integridade de uma organização é o processo de treinamento dos seus gestores. Além de pessoas com habilidades e qualificações apropriadas para cada função e estruturas adequadas, a organização precisa identificar e preparar adequadamente suas lideranças, que devem ter perfis de formação e

qualificação capazes de refletir a complexidade das funções desempenhadas, bem como a diversidade do público a que pretende atender, e estarem absolutamente comprometidas com uma cultura de integridade (CGU, 2015, p. 21).

O processo de formação e qualificação de pessoal deve ser permanente. Lacunas na capacidade gerencial devem ser prontamente identificadas e sanadas, mediante, por exemplo, mapeamento de competências e capacitação ou, ainda, a substituição do ocupante atual por alguém com características mais adequadas à função. Além disso, é importante que a alta administração institua mecanismos de avaliação periódica de todos os gestores, de modo a identificar falhas e gargalos que comprometam o desempenho institucional e a integridade.

Treinamentos que aliam elementos teóricos com questões práticas do dia a dia do órgão ou entidade são necessários para orientar os funcionários sobre qual caminho seguir diante de situações sensíveis. O objetivo desse tipo de treinamento é demonstrar que situações conflitantes são inevitáveis em qualquer atividade, e que existem maneiras de se aprender a lidar com elas sem infringir os padrões éticos e legais. O debate franco sobre tais questões aumenta as chances de que os funcionários, ao se depararem com situações e problemas semelhantes no futuro, tomem melhores decisões. Com base no mapeamento de riscos, devem-se oferecer treinamentos específicos, direcionados especialmente para agentes que atuam diretamente em atividades sensíveis (CGU, 2015, p. 18).

6º Pilar: Canais de denúncia

Constituir e publicar um sistema – que deve incluir mecanismos que permitam anonimato e confidencialidade –, por meio do qual os empregados e agentes da organização possam reportar ou buscar orientação sobre potenciais ou reais condutas antiéticas ou ilícitas sem medo de sofrer retaliação, é um dos pressupostos de efetividade dos programas de integridade, sendo relevante tanto para possibilitar a denúncia de atos em desconformidade quanto para o esclarecimento de possíveis dúvidas, colaborando para o desenvolvimento e o fortalecimento

do ambiente íntegro e para uma boa governança corporativa. A existência e o efetivo funcionamento dos canais de denúncia na agência representam, pois, uma oportunidade de detecção e resolução antecipada de problemas.

Os canais de comunicação do tipo **Canal de denúncia** ou **Ouvidoria** fornecem aos funcionários e parceiros uma forma de alertar a agência para potenciais violações ao código de conduta, a outras políticas, ou até mesmo a respeito de condutas inadequadas de funcionários, terceiros ou agentes que agem em seu nome. O estabelecimento desse tipo de mecanismo, além de ser esperado pelos reguladores, é a principal fonte de identificação de fraudes. Além disso, agentes que estão agindo corretamente precisam dispor de um canal seguro para comunicarem à agência algo de errado que eventualmente ocorra.

Para tanto, devem ser estabelecidos canais adequados para que o fluxo das informações se faça de tal maneira que, por um lado, seja possível uma apuração independente, e por outro, respeitem-se os direitos fundamentais do investigado (o direito à intimidade, à honra, e os diretos de defesa num eventual futuro processo administrativo ou criminal, por exemplo).

Existem diversos modelos, ferramentas e estruturas possíveis para o estabelecimento de canais de denúncia. A organização deve avaliar a necessidade de adotar diferentes meios para o recebimento de denúncias, como telefone, e-mail, internet ou entrega de formulários em papel. É importante também que os canais de denúncia sejam acessíveis a terceiros e ao público externo, para que possam denunciar irregularidades na execução das atividades da agência (CGU, 2015, p. 71-72).

7º Pilar: Investigações internas

Por mais consistentes e adequadas que sejam as medidas preventivas de integridade implantadas por uma instituição, não é possível eliminar completamente a ocorrência de irregularidades, ainda que praticadas de forma isolada por um colaborador eventual ou representante em desacordo com as regras, princípios e orientações diretas da organização.

Detectadas violações às normas éticas, as medidas adotadas pela organização para investigar e remediar as irregularidades, bem como punir os envolvidos, são essenciais para o sucesso e a credibilidade do programa de integridade.

Por isso, as organizações devem possuir processos internos que permitam investigações para atender prontamente às denúncias de comportamentos ilícitos ou antiéticos. Tais processos devem garantir que os fatos sejam verificados, responsabilidades identificadas e, caso necessário, definir as sanções e ações corretivas mais apropriadas e consistentes a serem aplicadas, não importando o nível hierárquico do agente, gerente ou funcionário que as deu causa.

Portanto, a agência precisa planejar antecipadamente o que será feito no caso da ocorrência de uma violação ao programa de integridade, às normas legais ou regulamentares. Ou seja, estabelecer quem investiga, o que, quando e em que extensão. Como os procedimentos serão documentados e quem será informado de quais resultados dessa investigação?

Uma investigação é um exercício de averiguação de fatos. Deve determinar, de forma clara e com credibilidade, o que aconteceu em relação a um fato/problema – se, na realidade, houve uma conduta desconforme, quais foram às circunstâncias e quem estava envolvido. Uma investigação eficaz protege os interesses das partes interessadas por meio da prevenção e/ou detecção de condutas ilícitas e antiéticas. Assim como pela identificação de necessidades de melhoria das operações internas, inclusive o possível aprimoramento do programa de integridade a fim de evitar a reincidência das falhas. Ademais, demonstra o compromisso da organização em fazer o correto e sancionar aqueles que não compartilham dos mesmos compromissos éticos e legais.

Os desvios em relação às normas de integridade devem ser tratados de forma tempestiva e coerente. Dependendo da gravidade do desvio, a gestão da organização poderá tomar diferentes ações, mas os padrões que regem o programa de integridade devem ser observados. Tem-se como principais medidas disciplinares a advertência verbal, a advertência por escrito e a eventual demissão. No caso das agências

do setor público, comumente aplicam-se as punições de censura ética e as sanções administrativo disciplinares, além de eventuais medidas de responsabilização civil e penal disposta na legislação.

8º Pilar: *Due diligence*

Quanto mais complexa a natureza da atividade desenvolvida pela organização, maior deverá ser a rede de fornecedores, prestadores de serviços e agentes intermediários contratados para representá-la em diferentes situações. Consequentemente, aumenta, também, o risco de que algum desses contratados se envolva em situações ilegais ou antiéticas, podendo gerar danos à imagem da organização ou até mesmo sua responsabilização por tais atos (CGU, 2015, p. 61).

Nesse contexto, as organizações, sejam elas públicas ou privadas, devem adotar verificações prévias (*due dilingence*) à contratação e medidas visando a supervisão de terceiros contratados, principalmente em situações de elevado perfil de risco à integridade (como a licitação de obras públicas, por exemplo). Essas medidas devem possibilitar a reunião de informações sobre a empresa que pretende ser contratada, bem como sobre seus representantes, incluindo sócios e administradores, de modo a certificar-se de que não há situações impeditivas à contratação, bem como a determinar o grau de risco do contrato para realizar a supervisão adequada.

As agências devem verificar a possibilidade de inserir em seus contratos cláusulas que exijam comprometimento com a integridade nas relações contratuais e com as orientações e políticas da contratante, inclusive com a previsão de aplicação do seu programa de integridade, principalmente no que tange à vedação de práticas de fraude e corrupção.

A *due diligence* deve ser baseada no risco, o que significa que nem todos os terceiros exigem o mesmo nível de detalhamento de verificação prévia. Ao assumir uma abordagem baseada no risco, as organizações classificam seus parceiros de negócios com base em fatores individualizados para definir o tipo de análise a ser realizada, dependendo de onde recai sua análise de risco. Se o processo de *due diligence* for mais

complexo do que o necessário, haverá dificuldades em executá-lo. Por fim, vale ressaltar a importância do registro da documentação referente aos procedimentos de *due diligence* já realizados, visto que interessa à agência a demonstração as partes interessadas de que seu programa de integridade é efetivo, como forma de fortalecimento da reputação e posicionamento perante os parceiros e colaboradores.

9º Pilar: Auditoria e monitoramento

Com o passar do tempo, os objetivos organizacionais podem mudar, novos riscos podem surgir, controles que se mostravam eficazes podem tornar-se obsoletos e políticas e procedimentos podem perder a eficácia ou deixar de ser executados da forma como foram desenvolvidos, colocando em risco a efetividade do programa de integridade. Por isso, o programa deve ser constantemente monitorado para verificar se os instrumentos, processos e estruturas estão cumprindo seus objetivos e permanecem eficazes.

Para assegurar que o programa de integridade está caminhando na direção correta, é necessário implementar um processo de avaliação e monitoramento constante, bem como realizar auditorias periódicas que visam identificar se os diversos pilares do programa de integridade estão funcionando conforme planejado, se os efeitos esperados de conscientização dos colaboradores estão se materializando no âmbito organizacional e se os riscos identificados previamente estão sendo controlados como previsto.

Nesse contexto, monitorar significa avaliar, certificar e revisar a estrutura do programa de integridade para saber se estão sendo efetivos ou não na promoção da integridade e da transparência e na redução do risco de atitudes que violem os padrões de integridade formalmente estabelecidos pela agência. O objetivo do monitoramento é acompanhar a evolução da qualidade do programa ao longo do tempo, buscando assegurar que esse esteja em efetivo funcionamento. Desse modo, o processo de monitoramento envolve a avaliação sobre a adequação e o funcionamento das políticas e procedimentos instituídos para prevenção,

detecção e combate à ocorrência de atos lesivos e considera a eficácia coletiva de todos os componentes do programa de integridade (CGU, 2015, p. 90).

O monitoramento contínuo do programa pode ser feito mediante a coleta e análise de informações de diversas fontes, tais como: supervisão realizada pelos gestores; entrevistas com funcionários, clientes e parceiros; observação de tendências nas reclamações recebidas; implementação de mecanismos de controle social; mapeamento das violações de integridade; devida consideração das informações obtidas nos canais de denúncia, entre outras. Além disso, a organização deve submeter suas políticas e procedimentos de integridade a um processo de avaliação independente – a exemplo da avaliação desenvolvida pela auditoria interna, externa e demais órgãos de controle –, a fim de assegurar que as medidas estabelecidas estejam em efetivo funcionamento e apresentando os resultados desejados. Caso sejam identificadas deficiências no programa de integridade, os responsáveis deverão providenciar as correções e melhorias necessárias para evitar a repetição dos problemas e tornar os controles e políticas mais efetivos.

Um programa de integridade efetivo abarca todos os setores da organização, mudando a cultura e os processos para garantir sua conformidade aos princípios éticos e normas legais aplicáveis a organização (GONSALES, 2016, p. 494.). Mas, afinal, como avaliar se um programa de *compliance* está ou não cumprindo com esse propósito? Como saber se a metodologia aplicada está sendo efetiva e está atingindo o público a que se destina? A lei impõe a efetividade como uma condição necessária, mas é a experiência gerencial, de sentir e vivenciar, no dia a dia da organização, a cultura e os procedimentos do programa de integridade que nos permite chegar a uma conclusão mais confiável (GIOVANINI, 2016, p. 459).

A definição de parâmetros para a avaliação da efetividade de programas de integridade é fundamental. De fato, nos casos em que efetivamente houver a instauração de um processo administrativo de responsabilização, as medidas existentes deverão ser valoradas para a

adequada dosimetria das circunstâncias agravantes e atenuantes dos arts. 17 e 18 do Decreto nº 8.420/2015. Ademais, se a empresa optar pela negociação de um acordo de leniência, terá que concordar com cláusulas que exigirão a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de um programa de integridade. O gozo dos benefícios previstos no acordo de leniência, ao final do seu cumprimento, dependerá, além do atendimento de outras obrigações assumidas pela empresa, da comprovação da efetividade do programa de integridade (TIEDEMANN, 2013, p. 37).

Os programas de integridade não impedem completamente a ocorrência de condutas em descordo com a ética e a lei. Esses programas são implementados de forma voluntária e as violações costumam não ser punidas com sanções externas. Por isso, é possível que as empresas utilizem esses programas como uma mera "tela protetora" contra as eventuais sanções estatais previstas em lei (TIEDEMANN, 2013, p. 37). O fundamental é verificar se o ato cometido foi um ponto fora da curva, e que não poderia ter sido evitado ou se, por outro lado, é a ponta do *iceberg* sob o qual se esconde um déficit estrutural do programa, ou até mesmo, a característica de ser apenas um programa no papel, "de fachada".

Possuir e aplicar um efetivo programa de integridade representa o principal fator de atenuação de penalidade no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilidade. Editadas especificamente para esse fim, as Portarias nº 910/2015 e 909/2015 da CGU – que define os procedimentos para a apuração da responsabilidade administrativa e dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas, respectivamente –, determinam que, caso a pessoa jurídica apresente em sua defesa informações e documentos referentes à existência e aplicação de programa de integridade visando a atenuação de pena, a comissão processante poderá solicitar avaliação da efetividade do Programa pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)/CGU.

Isso posto, não basta a existência genérica de processos e documentos internos de promoção da integridade sem que a empresa consiga produzir, em cada caso concreto, um nexo de causalidade entre a conduta do agente empresarial infrator e a adoção de um comando

corporativo, preventivo e/ou corretivo, executado internamente. A cadeia de responsabilização da Lei Anticorrupção é ampla e atinge não apenas as pessoas jurídicas, mas também as pessoas físicas que, por ação ou omissão, contribuem para a ocorrência do ato lesivo. É aqui que reside a diferença central entre a implantação de um efetivo programa de integridade e a criação de meros órgãos internos para juízos de conformidade sem efetividade. Se o programa de integridade não for estruturado de forma a demonstrar o nexo de causalidade entre os comandos prescritivos (de todo e qualquer documento de *compliance*) e a conduta daquele que praticou atos lesivos à administração pública – desautorizando-a expressamente e com ciência atestada – a responsabilização e punição da empresa é consequência lógica e direta da lei.

Por tudo isso, o registro adequado de todos os procedimentos adotados é fundamental. Eventualmente, haverá a necessidade de a empresa demonstrar a efetividade de seu programa de integridade: os treinamentos realizados, os temas abordados e o número de pessoal capacitado; o número de denúncias internas recebidas, os processos de apuração instaurados e as medidas corretivas aplicadas; as modificações nas rotinas ou nos procedimentos em decorrência da percepção de vulnerabilidades, em razão das ocorrências apuradas e a forma pela qual o monitoramento contínuo permitiu o aprimoramento do programa de integridade. Sem a documentação de todos esses processos a empresa não terá condições de pleitear os efeitos benéficos de programa de integridade, quer perante à administração pública, num eventual processo de responsabilização, quer perante ao Judiciário, como defesa na ação que busque impor as sanções previstas na Lei Anticorrupção. Trata-se de produzir prova, e prova precisa estar documentada (VERÍSSIMO, 2017, p. 295).

● **As normas ISO 19600:2014 e ISO 37001:2015**

Os padrões internacionais de referência para a gestão de sistemas de *compliance* é a norma ISO 19600:2014 e para a gestão de sistemas antissuborno é a norma ISO 37001:2015 (ISO, 2014, 2015). É preciso observar que, no Brasil, a terminologia empregada pela legislação (Lei

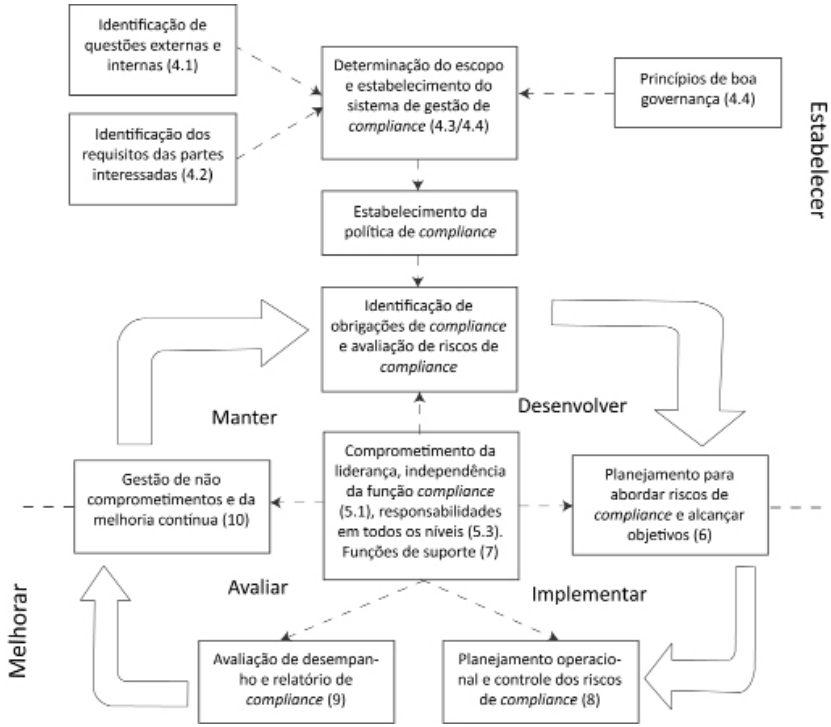
Anticorrupção, Decreto da Governança e Lei das Estatais) denomina os sistemas de *compliance*, de forma genérica, como programas de integridade. Por essa razão, o padrão ISO 19600:2014 é, desde já, plenamente aplicável à estruturação dos programas de integridade pública e corporativa.

A norma ISO 19600:2014 auxilia no estabelecimento, desenvolvimento, implementação, avaliação e aprimoramento de um sistema efetivo e responsivo de gestão de *compliance*. A norma é genericamente aplicável a todos os tipos de agência, públicas ou corporativas, mas é preciso observar que não existe um único Sistema de Gestão de *Compliance* (SGC). Cada organização precisa desenvolver e gerenciar um SGC que reflita suas próprias necessidades. No entanto, a norma indica que alguns elementos são comuns aos sistemas eficazes de gestão de *compliance* eficaz:

- o comprometimento da alta direção para estabelecer e manter uma cultura de *compliance*;
- a política de *compliance* que defina o escopo do sistema de gestão de *compliance* e objetivos, as responsabilidades e as medidas de responsabilização, aplicável a todos os níveis da organização;
- a explícita definição de responsabilidades individuais em relação às obrigações de *compliance*;
- a avaliação periódica dos riscos de *compliance* (as consequências e probabilidades do não cumprir das obrigações de *compliance*) para aferir a exposição aos riscos de *compliance* e priorizar aplicação dos recursos de controle;
- o tratamento dos riscos de *compliance* com o objetivo de minimizar os riscos de não cumprimento;
- o monitoramento das obrigações de *compliance* da organização para responder rápida e eficazmente a novas obrigações;
- a comunicação e o treinamento das partes interessadas sobre as suas obrigações de *compliance*, para disseminar o conhecimento e as habilidades necessárias ao cumprirem das obrigações (ISO, 2014).

A norma ISO 19600:2014 estabelece um sistema de gestão de *compliance* elaborado a partir da definição do contexto da organização, do comprometimento da liderança, do planejamento, do apoio, das operações, da avaliação e do aprimoramento constante da política de *compliance*. A determinação do contexto abarca o entendimento das necessidades e expectativas das partes interessadas, a definição do escopo do sistema de gestão de *compliance*, a adoção dos princípios de boa governança (assegurem a independência e os recursos necessários), a identificação das obrigações de *compliance*, a análise e avaliação dos riscos de *compliance* (ISO, 2014, p. 7). Durante esse processo, a alta direção deve estabelecer uma política de *compliance* que: *i*) seja adequada ao propósito da organização; *ii*) estabeleça um referencial para determinar os objetivos de *compliance*; *iii*) firme o compromisso com o cumprimento das obrigações de *compliace*; *iv*) reconheça o compromisso de aprimoramento contínuo do sistema de gestão do *compliance*. A alta direção deve assegurar que as responsabilidades e a autoridade sejam devidamente atribuídas e comunicadas às partes interessadas da organização (alta direção, unidade de compliance e os demais gestores) (ISO, 2014, p. 8-12).

Figura 17 – Sistema de gestão de compliance



Fonte: ISO (2014, p. 6).

A partir dessas informações, o sistema de gestão de *compliance* deve contribuir para o contínuo aprimoramento da gestão das obrigações de *compliance* por meio de ações de planejamento, apoio, operação, monitoramento e avaliação promovidas por uma alta direção comprometida com a promoção e disseminação de uma cultura de *compliance*. O planejamento deve estabelecer ações para tratar os riscos de *compliance*. O sistema de gestão de *compliance* deve contar com o apoio de recursos (financeiros, materiais e humanos) que permitam estabelecer, desenvolver, implementar, avaliar, aprimorar e comunicar o sistema de acordo com as características da organização. Operações de planejamento e controle de procedimentos devem ser estabelecidas para identificar as obrigações e os riscos de *compliance* e assegurar o respeito

à conduta esperada na política de *compliance*, inclusive das operações realizadas fora da organização, por meio de agentes contratados ou colaboradores. Por fim, o desempenho deve ser monitorado, avaliado e comunicado às partes interessadas para garantir a efetividade do sistema de gestão de compliance e assegurar o aprimoramento contínuo de suas atividades (ISO, 2014, p. 13-26).

É importante ressaltar que a norma ISO 19600:2014 estabelece explicitamente que a falha na prevenção ou detecção de uma obrigação de *compliance* não significa necessariamente que o sistema de gestão do *compliance* não é efetivo. Entretanto, deve reagir à não conformidade adotando as ações de controle e correção necessárias, além do gerenciamento adequado das consequências. É dever da agência tomar qualquer medida necessária para eliminar a causa da não conformidade para evitar que ocorra novamente (ISO, 2014, p. 26-27).

Por sua vez, a norma ISO 37001:2015 tem como principal objetivo apoiar as agências, públicas e corporativas, na prevenção e combate ao suborno, por meio da adoção de requisitos, políticas, procedimentos e controles adequados para lidar com os riscos de suborno e a promoção de uma cultura de integridade, transparência e conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. O suborno é oferta, promessa, doação, aceitação ou solicitação de uma vantagem indevida de qualquer valor (que pode ser financeiro ou não financeiro), direta ou indiretamente, e independente de localização, em violação às leis aplicáveis, como um incentivo ou recompensa para uma pessoa que está agindo ou deixando de agir em relação ao desempenho das suas obrigações (ISO, 2015, p. 2). É uma prática que debilita a boa governança, distorce a competição, prejudica o desenvolvimento econômico e social e corrói a confiança nas instituições. Com o intuito de prevenir sua ocorrência, a norma especifica requerimentos e prevê diretrizes para o estabelecimento, implementação, manutenção, análise crítica e melhoria dos sistemas de gestão antissuborno (ISO, 2015, p. 8).

O sistema de gestão antissuborno pode ser implementado como um sistema separado ou como parte integrante de um sistema de

gestão de compliance (nesse caso, observando as orientações da ISO 19600:2014). O sistema de gestão antissuborno deve conter medidas concebidas para identificar e avaliar o risco, bem como prevenir, detectar e responder ao suborno. A implementação desse sistema requer liderança e comprometimento da alta direção, sendo que a política e o programa devem ser comunicados a todas as partes interessadas (o quadro funcional, contratados, fornecedores, parceiros e colaboradores).

> A política antissuborno, estabelecida pela alta direção, deve:
> a) proibir o suborno;
> b) exigir o cumprimento das leis antissuborno que são aplicáveis à organização;
> c) ser apropriada ao propósito da organização;
> d) prover uma estrutura adequada para alcançar os objetivos antissuborno;
> e) satisfazer os requisitos do sistema de gestão antissuborno;
> f) encorajar o levantamento de riscos com boa-fé ou razoável convicção;
> na confiança, sem medo de represália;
> g) promover a melhoria contínua do sistema de gestão antissuborno;
> h) explicitar a independência da função de *compliance* antissuborno; e
> i) determinar as consequências do não cumprimento da política (ISO, 2015, p. 10).

O sistema de gestão antissuborno deve ser adequadamente planejado (estabelecer objetivos e abordar riscos e oportunidades) e dispor de apoio (recursos, competências, treinamento, comunicação e documentação) para conduzir operações que visam instituir controles antisuborno específicos (a *due diligence*, os controles financeiros e não financeiros, por organizações controladas e parceiros, a política de comprometimento antissuborno, a política de brindes, hospitalidade, doações e benefícios, os mecanismos de levantamento de preocupações

e a definição de práticas de investigação e tratamento da ocorrência de casos de suborno). Além disso, o sistema deve prever mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam o constante aprimoramento da política e do sistema antissuborno e a aferição confiável do seu desempenho (ISO, 2015). A norma enfatiza o dever de reagir prontamente à não conformidade, tomando as medidas necessárias para corrigi-la e instituindo práticas para lidar com as consequências. Para tanto, as agências devem registrar e armazenar as informações sobre a natureza das não conformidades e ações de resposta tomadas, além dos resultados das ações corretivas (ISO, 2015, p. 24).

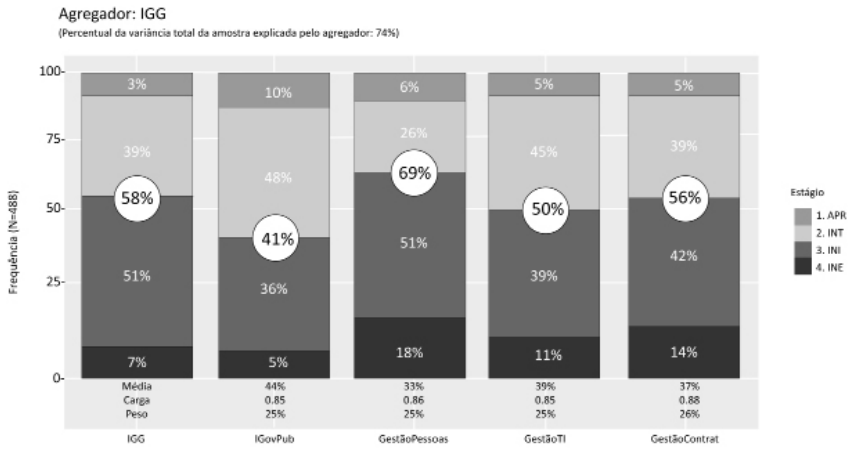
A adoção das diretrizes dispostas na ISO 19600:2014 demonstra aos parceiros, investidores, reguladores e supervisores que a organização tomou as medidas necessárias para prevenir o suborno, especialmente no caso de uma investigação criminal, e garante as empresas considerável vantagem competitiva ao apresentar propostas comerciais, ao demonstrar que a organização opera de acordo com as melhores práticas corporativas. Além de favorecer os termos de um eventual acordo de leniência em casos de ocorrência de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

Considerações Finais

O debate acadêmico sobre a importância da construção de uma agenda de boa governança pública, integrando ferramentas de gestão de riscos e promoção da integridade, como solução aos problemas de ineficiência, baixa produtividade e corrupção nas agências públicas brasileiras iniciou há mais de uma década (VIEIRA, 2008, 2013). Nesse período, os padrões internacionais se desenvolveram e as boas práticas internacionais se multiplicaram evidenciando a relevância dessas ferramentas, não só para o aperfeiçoamento da gestão corporativa, mas também para o aprimoramento das agências públicas, promovendo o melhor desempenho (a criação de valor as partes interessadas) e assegurando a conformidade aos princípios éticos e as leis (a preservação de valor as partes interessadas).

A realidade das agências públicas brasileiras, porém, demonstra um contexto de baixa capacidade em praticamente todas as práticas sugeridas nos modelos de governança (TCU, 2017b, p. 112). Em 2017, o relatório final de um levantamento do Tribunal de Contas da União, com 488 agências pública federais, aponta que o nível de maturidade da governança nas agências públicas brasileiras é incipiente. Segundo a pesquisa, 58% das agências estariam em estágio de capacidade inicial em governança e gestão (TCU, 2017b, p. 24).

Figura 18 – Capacidade de governança e gestão



Fonte: TCU (2017b, p. 24).

O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, em que 69% das organizações estariam no estágio inicial. A gestão de contratações também apresenta quadro crítico, com 56% da amostra em estágio inicial, seguida da gestão de TI com 50% nesse estágio. Assim, em que pese à existência de estruturas de governança (como a de auditoria interna) e a adoção de práticas de governança corporativa (como a definição da estratégia) pela maioria das organizações, essas estruturas e práticas ainda não conseguem mover as demais instâncias no rumo da melhoria da gestão (TCU, 2017b, p. 24-25).

> Ou seja, 474 organizações públicas federais não possuem capacidade minimamente razoável de entregar o que se espera delas para o cidadão, gerindo bem o dinheiro público, cumprindo com suas competências e de minimizando os riscos associados à sua atuação. Esse diagnóstico explica parcela significativa da dificuldade das organizações públicas e da falta de confiança do cidadão no governo como um todo (TCU, 2017b, p. 25).

Esses resultados evidenciam que a incorporação dos princípios, padrões e modelos de boa governança nas agências públicas brasileiras – nas entidades de governo e da administração pública, direta e indireta, de todos os poderes e entes federativos – deve ser uma prioridade governamental, pois representa seu compromisso com a excelência na prestação do serviço público, além da transparência, da integridade e da responsividade esperadas de um governo democrático. Os recentes esforços de institucionalização de uma cultura de boa governança pública e de suas práticas nas agências públicas brasileiras devem ser aprofundados, por meio de um processo contínuo de formação, aprendizado e avaliação dos resultados que recém começou a ser realizado e exigirá de todos os agentes públicos um compromisso explícito com os princípios expostos nessa obra.

É com o sentimento de que estamos no início de uma longa trajetória – que está sendo direcionada no sentido correto – que esperamos haver contribuído para elucidar esse caminho que pode nos levar rumo a um país melhor.

Para saber mais

Casa Civil da Presidência da República – CIG-CC/PR
http://www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-de-governanca

Ministério da Economia
http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/controle-interno-da-gestao

Controladoria-Geral da União – CGU
http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade

Tribunal de Contas da União – TCU
https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/

Organization for Economic Cooperation and Development – OECD
http://www.oecd.org/governance/

Australian Public Service Commission – APS
https://www.apsc.gov.au/building-better-governance

Better Regulation Executive – BRE
https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive

U.S Department of Homeland Security – DHS
https://www.dhs.gov/gao-high-risk-management

Treasury Board of Canada Secretariat – TBS
https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/risk-management.html

Referências bibliográficas

AGATHA. *Sistema de gestão de risco*. [20--?]. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/agatha>. Acesso em: 28 out. 2018.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS (APEXBRASIL). *Empresas brasileiras no exterior*: relacionamento com a administração pública estrangeira, políticas de hospitalidade, brindes e presentes. Brasília: ApexBrasil, 2015.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. Introduction. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

APPLEBY, Paul. *Policy and administration*. Alabama: University of Alabama Press. 1949.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *ABNT ISO/IE Guia 73*. Gestão de riscos – Vocabulário – Recomendações para uso em normas. São Paulo: ABNT, 2005.

_____. *ABNT NBR ISO 31000*. Gestão de riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

AUSTRALIAN; NEW ZEALAND. *Standard risk management*. Risk Management. SA/SNZ 4360:1995. Sidney: SAI, 1995.

BAKER, Kent; ANDERSON, Ronald. *Corporate governance*: a synthesis of theory, research, and practice. New Jersey: Wiley, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). *Gestão integrada de riscos*. Brasília: Bacen, 2017.

BAO, Guoxian et al. Beyond new public governance: a value-based global framework for performance management, governance, and leadership. *Administration & Society*, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2012.

BECK, Ulrich. *Risk society*: towards a new modernity. London: Sage, 1992.

BERLE, Adolph; MEANS, Gardiner. *The modern corporation and private property*. New York: The Macmillan Company, 1932.

BERMEJO, Paulo Henrique de Souza *et al*. *ForRisco*: um guia prático para gestão de riscos em instituições públicas. 2018. Mimeografado. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br>. Acesso em: 26 out. 2018.

BERTELLI, Anthony; LYNN, Laurence. *Madison´s managers*: public administration and the constitution. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. *Pilars of prosperity*: state capacity and economic development. Princeton: Princeton University Press, 2011.

BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. In: BEVIR, Mark (Ed.). *The Sage handbook of governance*. Thousand Oaks: SAGE, 2010.

_____. *Governance*: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.

_____. *Governance*: politics and power. In: ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. [19--?]. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/governance>. Acesso em: 5 out. 2018.

BLACK, Julia. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learned. In: ORGANISATION FOR ECONOMICCO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Risk and regulatory policy*: improving the governance of risk. Paris: OCDE, 2010.

BOVAIR, Tony; LÖEFFLER, Elke. *Public management and governance*. New York: Routledge, 2009.

BOX, Richard. Running government like a business: implications for public administration theory and practice. *American Review of Public Administration*, v. 29, n. 1, p. 19-43, 1999.

BRASIL. *Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994*. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. *Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000*. Proposta de Código de Conduta da Alta Administração Federal. Aprovado em 21 de agosto de 2000. Brasília, 2000b. Disponível em: <https://bit.ly/TyrFcF>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. *Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005*. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2WTYpOX>. Acesso em: 14 out. 2018.

_____. *Exposição de motivos interministerial nº 00011/2009* – CGU/MJ/AGU. Brasília, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2GktHto>. Acesso em: 2 out. 2018.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e nº § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/1eKDwfY>. Acesso em 20: out. 2018.

_____. Casa Civil. *Histórico do PRO-REG*. 2013a. Disponível em: <https://bit.ly/2RQivpG>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

_____. *Decreto nº 8420, de 18 de março de 2015*. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/1ByeeZd>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. *Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015*. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/2Gn6Hd8>. Acesso em:

20 out. 2018.

_____. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2cGGiUd>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União. *Manual para implementação de programas de integridade*. Brasília: CGU, 2017a.

_____. *Lei estadual nº 7.753 de 17 de outubro de 2017 do Estado do Rio de Janeiro*. Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/2GksQsD>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Decreto nº 9.191, de 1o de novembro de 2017*. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, 2017c. Disponível em: <https://bit.ly/2hg4LYO>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017d. Disponível em: <https://bit.ly/2Pftwo7>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. *Lei nº 10.793 de 22 de dezembro de 2017 do Espírito Santo*. Institui o Código de Conduta e Integridade a ser observado pelos fornecedores de bens e prestadores de serviços ao Estado do Espírito Santo. Espírito Santo, 2017e. Disponível em: <https://bit.ly/2MWGW3X>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. Casa Civil. *Guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório* – AIR. 2018a. Brasília: CC/PR, 2018.

_____. *Lei distrital nº 6.112 de 2 de fevereiro de 2018 do Distrito Federal*. Dispõe sobre a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas esferas de Poder, e dá outras providências. Brasília, 2018b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356400>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania*. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

CADBURY COMMITTEE. *The report of the committe on financial aspects of corporate governance*. London: Cadbury Committee, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). *Ato da mesa nº 233, de 24 de maio de 2018*. Institui a Política de Gestão Corporativa de Riscos na Câmara dos Deputados. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 2018. Suplemento de 25 de maio de 2018.

CANADIAN STANDARDS ASSOCIATION (CSA). *Risk management*: guideline for decision-makers. CAN/CSA-Q850-97. Etobicoke: CAN, 1997.

CHONG, Alberto; CALDERON, César. Institutional quality and poverty measures in a section of countries. *Economics of Governance*, v. 1, n. 2, . p. 123-135, Jul. 2000.

CLARK, John; GEWIRTZ, Sharon: McLAUGHLIN, Eugene. Reinventing the welfare state. In: CLARK, John; GEWIRTZ, Sharon; McLAUGHLIN, Eugene (Eds.). *New managerialism, new welfare state?* London: The Open University, 2000.

COLLIN, Peter. *Dictionary of law*. 3rd ed. London: Peter Collin Publishing, 2000.

COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Enterprise risk management integrating with strategy and performance*. Executive Summary. São Paulo: IIA Brasil/PwC, 2007a.

_____. *Gerenciamento de riscos corporativos*: estrutura integrada. Sumário executivo e estrutura. São Paulo: IIA Brasil/PwC, 2007b.

_____. *How the COSO frameworks can help*. [S. l.]: COSO, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2sPPhP4>. Acesso em: 30 out. 2018.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). *Guia*: programas de compliance. Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. [*S. l.*]: 2016.

CROLEY, Steven. *Regulation and public interests*: the possibility of good regulatory governance. Princeton: Princeton University Press, 2007.

DELOITTE. *Lei anticorrupção*: um retrato das práticas de compliance na era da empresa limpa. Reino Unido, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2USsJHT>. Acesso em: 2 set. 2018.

DEMMKE, Christoph; MOILANEN, Timo. The pursuit of public service ethics – Promisses, developments and prospects. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *The SAGE handbook of public administration*. London: SAGE, 2003.

DENHARDT, Robert; DENHARDT, Janet. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DIONNE, Georges. *Risk management*: history, definition and critique. Montreal: Cirrelt, 2013.

DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 4. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

ENGELHART, Marc. *Corporal criminal liability from a comparative perspective*. Cham: Springer, 2014.

EMPRESA LIMPA. *Instituto Ethos*. Disponível em: <https://www.empresalimpa.org.br>. Acesso em: 13 jun. 2018.

EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT (EFQM). *The EFQM Excellence model*. [*S. l.*]: 2012.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). *Guia*: boas práticas de compliance. Edição revista e atualizada, 2018.

FEDERATION OF EUROPEAN RISK MANAGEMENT ASSOCIATIONS (FERMA). *Norma de gestão de riscos*. London: IRM, 2003.

FISHER, Elizabeth. The rise of the risk commonwealth and the challenge for administrative law. *Public Law*, n. 3. p. 455-478, 2003.

_____. Risk and governance. In: LEVI FAUR, David (Ed.). *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FLEDDERUS, Joost; BRANDSEN, Taco; HONINGH, Marlies Elisabeth. Restoring trust through the co-production of public services: a theoretical elaboration. *Public Management Review*, v. 16, n. 3, p. 424-443, 2014.

FUKUYAMA, Francis. *What is governance?* Whashington: Center For Global Development, 2013. CGD Working Paper, n. 314.

GARCÍA CAVERO, Percy. *Criminal compliance*. Lima: Palestra, 2014.

GILLEY, Bruce. *The right to rule*: how states win and lose legitimacy. New York: Columbia University Press, 2006.

GIOVANINI, Wagner. *Compliance*: a excelência na prática. 1 ed. São Paulo. 2014.

_____. Programas de compliance e anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: MUNHOZ, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. *Lei anticorrupção e temas de compliance*. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

GONSALES, Alessandra; ESLAR, Karine Dias. Como avaliar a efetividade de um programa de compliance. In: MUNHÓS, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. (Orgs.). *Lei anticorrupção e temas de compliance*. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

GOODNOW, Frank J. *Politics and administration*: a study in government. New York, The Macmillan company, 1900.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas. São Paulo: Saraiva, 2015.

GULICK, Luther. Notes on the theory of organization. In: GULICK Luther; URWICK, Lyndall. *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937.

HAMPTON, Philip. *Reduction in administrative burdens*: effective inspection and enforcement. London: HM Treasury, 2005.

HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, v. 3, n. 2, p. 101-108, 2008.

HELLIWELL, John; HUANG, Haifang. How is your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science*, v. 38, n. 4, p. 597-619, 2008.

HEWITT DE ALCANTARA, Cynthia. Uses and abuses of the concept of governance. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 105-113, 1998.

HILL, Carolyn; LYNN, Laurence. *Public management*. A three-dimensional approach. Washington: CQ Press, 2009.

HILL, Stephen. *Guia sobre a gestão de riscos no serviço público*. Cadernos ENAP n. 30. Brasília: ENAP, 2006.

HOLAHAN, Robert; LUBELL, Mark. Collective action theory. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (Ed.). *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

HOOD, Christopher. A new public management for all Seasons. *Public Administration*, v. 69, p. 3-19, 1991.

_____. *The art of the state* – Culture, rhetoric, and public management. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HYDEN, Goran; COURT, Julius; MEASE, Kenneth. *Making sense of governance*: empirical evidence from sixteen developing countries. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Gerenciamento de riscos corporativos*: evolução em governança e estratégia. São Paulo: IBGC, 2017.

_____. *Governança corporativa*. São Paulo, [20--?]. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em: 22 set. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise ex ante. volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS (IIA). *Declaração de posicionamento do IIA*: o papel da auditoria interna no gerenciamento de riscos. São Paulo: IIA, 2009.

_____. *Declaração de posicionamento do IIA*: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. São Paulo: IIA, 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTS (IFAC). *Governance in the public sector*: a governing body perspective. International Public Sector Study. Study 13. New York: IFAC, 2001.

_____. *Good governance in the public sector*. New York: IFAC, 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Guidelines for internal controls standards for the public sector*. Further information on entity risk management. GOV 9130. INTOSAI PSC Subcommittee on internal control standards. Brussels: Intosai, 2007.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). *ISO 19600:2014* – Compliance management systems – Guidelines. Genève: ISO, 2014.

_____. *ISO 37001:2016* – Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use. Genève: ISO, 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO); INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION (IEC). *ISO/IEC 31010:2009*: risk management – risk techniques. Genève: ISO/IEC, 2009.

INTERNATIONAL RISK GOVERNANCE COUNCIL (IRGC). *An introduction to the IRGC risk governance framework*. Policy brief. Geneva: IRGC, 2005a.

_____. *Risk governance*: towards an integrative approach. White paper number 1. Geneva: IRGC, 2005b.

IRELAND. IIA – Department of Finance. *Code of practice for the governance of state bodies*. Dublin: IIA, 2009.

JENSEN, Michael. Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Business Ethics Quarterly*, v. 12, n. 2. p. 235-256, 2002.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JORDANA, Jacint; LEVI FAUR, David. *The politics of regulation*: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Northampton: Edward Elgar, 2004.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance matters – from measurement to action. Finance and Development. Jun. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2DmPPPI>. Acesso em: 9 set. 2018.

KETTL, Donald. *The global public management revolution*. Washington: Brookings Institution Books, 2005.

_____. The job of government: interweaving public functions and private hands. *Public Administration Review*, v. 75, n. 2, 2015.

KLEIN, Benjamin. Contracting costs and residual profits: the separation of ownership and control. *Journal of Law & Economics*, v. 26, p. 301-326, Jun. 1985.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, v. 2, n. 2, p. 135-158, jan. 2000.

_____. *Governance networks in the public sector*. A network approach to public problem solving, policy making and service delivery. New York: Routledge, 2016.

KLOMAX, Felix. A brief history of risk management. In: FRASER, John; SIMKIN, Betty (Ed.). *Enterprise risk management*: today´s leading research and best practices for tomorrow´s executives. Hoboken: John Wiley. & Sons Inc., 2010.

LAFFONT, Jean Jacques. *The economics of uncertainty and information.* Cambridge: MIT Press, 1989.

LANE, Jan-Erik. *State and market*: the politics of the public and the private. London: Sage Publications, 1985.

_____. *New public management*. London: Routledge, 2000.

LASSWEL, Harold; LERNER, Daniel. *The policy science*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEGAL ETHICS COMPLIANCE (LEC). *Os pilares do programa de compliance*. [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/2UQTVXE>. Acesso em: 24 out. 2018.

LEVI FAUR, David. *Handbook on the politics of regulation*. Chelteham: Edward Elgar, 2011.

MARINI, Franck (Ed). *Toward a new public administration*: the minnowbrook perspective. Scranton: Chandler Publishing Company, 1971.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2010.

MILLET, John. *Management in the public sector*: the quest for effective performance. New York: McGraw-Hill, 1954.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). *Manual de gestão integrada de riscos corporativos*. Frente gestão de riscos SGE/SE-MF – AECI/GMF-MF. Programa de modernização integrada do Ministério da Fazenda. Brasília: MF, 2016.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). *Manual de gestão da inovação institucional* (MGII). Módulo VII – Gerenciar riscos. Brasília: MPS, 2015.

_____. *Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão*. Brasília: MPOG, 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Guia de integridade pública*. Brasília: CGU, 2015a.

_____. GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS EMPRESAS ESTATAIS. Brasília: CGU, 2015b.

_____. *Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015*. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. Brasília: CGU, 2015c. Disponível em: <https://bit.ly/2WRLgpy>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Portaria CGU nº 910, de 7 de abril de 2015*. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1o de agosto de 2013. Brasília: CGU, 2015d. Disponível em: <https://bit.ly/2E3vnEY>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. *Programa de integridade*: diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, 2015e.

_____. *Manual para implementação de programas de integridade*. Brasília: CGU, 2017.

_____. *Metodologia de gestão de riscos*. Brasília: CGU, 2018a.

_____. *Guia prático de implementação de programa de integridade pública*. Brasília: CGU, 2018b.

_____. *Manual prático de avaliação de programa de integridade em PAR*. Brasília: CGU, 2018c.

_____. *Manual prático de responsabilização administrativa de pessoa jurídica/ CGU*. Brasília: CGU, 2018d.

_____. *Guia prático de gestão de riscos para a integridade*. Brasília: CGU, 2018e.

_____. *Painel integridade pública*. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm>. Acesso em: 26 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL; GRUPO DE TRABALHO DO PACTO EMPRESARIAL PELA INTEGRIDADE CONTRA A CORRUPÇÃO. *A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção*. [*S. l.*]: 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2thjHso>. Acesso em: 23 out. 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG). *Portaria nº 426, de 30 de dezembro de 2016.* Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: MPDG, 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Instrução normativa conjunta MP/ CGU nº 1, de 10 de maio de 2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília: DOU, 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). Documento de referência 2008-2009. Brasília: MPOG/Seges, 2009.

_____. *Projeto de desenvolvimento do guia de orientação para o gerenciamento de riscos*. Brasília: MPOG, 2013.

_____. Secretaria de Gestão Pública (Segep). Programa Gespública, modelo de excelência em gestão pública. Brasília: MP/Segep, 2014.

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

MOELLER, Robert. *COSO enterprise risk management*: understanding the new integrated ERM framework. New Jersey: John Wiley & Sons, 2007.

MORSTEIN MARX, Fritz (Ed.). *Elements of public administration*. New York, Prentice-Hall, 1946.

NARDES, João Augusto; ALTOUNIAN, Cláudio; VIEIRA, Luis Afonso. *Governança pública*: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *The gaming board*: better regulation. London: NAO, 2000.

NEDERLANDS. Ministry of Finance. *Governament governance*. Corporate governance in the public sector, why and how? 9th FEE Public Sector Conference. The Hage: Ministry of Finance, 2000.

NIETO MARTÍN, Adán. *La privatización de la lucha contra la corrupción*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 201-202.

OFFICE FOR PUBLIC MANAGEMENT (OPM). *The good governance standard for public services*. London: OPM, 2004.

OPEN COMPLIANCE & ETHICS GROUP (OCEG). *GRC capability model* – version 3.0 (Red Book). Scottsdale: OCEG, 2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Public management developments*: Survey. Paris: OCDE, 1993.

_____. *Participatory development and good governance*. Paris: OCDE, 1995.

_____. *Principles of corporate governance*. Paris: OCDE, 1999.

_____. *Public-private partnerships*: in pursue of risk sharing and value for money. Paris: OCDE, 2008.

_____. *Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da administração pública federal brasileira* – Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. Sumário Executivo. Brasília: OCDE, 2011a.

_____. *OECD guidelines for multinational enterprises*. Paris: OCDE, 2011b.

_____. *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*. Paris: OCDE, 2015.

_____. *Integridade pública*. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. [20--?]. Disponível em: <www.oecd.org/gov/ethics>.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government*: how the entrepreneurial spiritis transforming the public sector. From School House to Stete House, City Hall to Pentagon. New York: Penguin Books, 1992.

OSBORNE, Stephen. *The new public governance*? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon: Routledge, 2010.

OSTROM, Elionor. *Governing the commons*: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OTT, Jan. Governance and happiness in nations: technical quality precedes democratic and quality beats size. *Journal of Happiness Studies*, v. 11, p. 353-368, 2010.

PÉREZ-CASTRILLO, David; MACHO-STANDLER, Inés. *An introduction to the economics of information*: incentives and contracts. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PIETH, Mark. Introduction. In: PIETH, Mark; LOW, Lucinda A.; CULLEN, Peter J. *The OCDE convention on Bribery*: a commentary. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform*: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POWELL, Walter N. Nether market, nor hierarchy: network forms of organization. *Scientific Research an Academic Publisher,* Greenwich, v. 12, 295-336, 1990.

RENN, Ortwin. *Risk governance*: coping with uncertainty in a complex world. London: Earthscan, 2008.

RENN, Ortwin; KLINKE, Andreas. Risk. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (Ed.). *Handbook of theories of governance*. Chelteham: Edward Elgar Publishing, 2016.

RHODES, Roderick. *The new governance*: governing without government. Political Studies, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RIMS. *ERM*: an overview of widely used risk management standards and guidelines. A joint report of RIMS standards and practices committee and RIMS ERM Committee. 2011.

ROSA, Eugene; RENN, Ortwin; MCCRIGHT, Aaron. *The risk society*: social theory and governance. Philadelphia: Temple University Press, 2014.

ROSSETTI, José Pascoal; ANDRADE, Adriana. *Governança corporativa*: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas Gen, 2016.

ROTHSTEIN, Bo. *The quality of government*: corruption, social trust and inequality in a comparative perspective. Chicago: University of Chicago, 2011.

_____. Good governance. In: LEVI FAUR, David (Ed.). *The oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SALOMON, Lester. *The tools of government*: a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SARAIVA, Wellington Cabral. *Atuação do Ministério Público Federal nas convenções internacionais contra a corrupção*. Brasília: MPF, 2015. p. 178.

SCHMIDT, Andrei Zenkner. *Direito penal econômico*: parte geral. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

SCOTLAND. Ministry of Finance and Public Service Reform. *On board*: a guide for board members of public bodies in Scotland. Edinburg: Scottish Executive, 2009.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Proteja a sua empresa contra a corrupção*. Brasília: Sebrae, 2016.

_____. *Integridade para pequenos negócios*: construa o país que desejamos a partir da sua empresa. Brasília: CGU, 2017.

SERRA, Narcís; STIGLITZ, Joseph. *The Washington consensus reconsidered*: towards a new global governance. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SENADO FEDERAL (SF). *Ato da comissão diretora nº 16, de 2013*. Institui a Política de Gestão de Riscos Organizacionais do Senado Federal. Brasília: Boletim Administrativo do Senado Federal, n. 5252, seção n. 2, de 26 de junho de 2013.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SIMON, Herbert. *Administrative behaviour*: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: The Macmillan Co, 1947.

_____. *Administrative behaviour*. New York: Macmillan Press, 1961.

SMITH, Brian. *Good governance and development*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

STANDARDS AUSTRALIA LIMITED (SA); STANDARDS NEW ZEALAND (SNZ). *Risk management guidelines* – Companion to AS/NZS ISO 31000:2009. HB 436:2013. Sidney: SAI, 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). I*nstrução normativa STJ/GP nº 17, de 17 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Superior Tribunal de Justiça. Brasília: Boletim de Serviço do STJ, 2015.

_____. *Gestão de riscos*. Brasília: STJ, 2016.

SULEIMAN, Ezra. *Dismantling democratic states*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

TIEDEMANN, Klaus. El derecho comparado em el desarollo del derecho penal económico. In: ZAPATERO, Luis Arroyo; NIETO MARTÍN, Adán (Org.). *El derecho penal económico em la era compliance*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 37.

TORFING, Jacob. *Metagovernance*. In handbook on theories of governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

TORFING, Jacob et al. *Interactive governance*: advancing the paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT (TBS). Guide to integrated risk management. [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/2GhJqta>. Acesso em: 28 out. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança*: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014a.

_____. *Dez passos para a boa governança*. Brasília: TCU, 2014b.

_____. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014c.

_____. *Acórdão nº 1.273/205*. Processo de Tomada de Contas nº 020.830/2014-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2014d.

_____. *Referencial para avaliação da governança do centro de governo*. Brasília: TCU, 2016.

_____. *Portaria-Segecex nº 9, de 18 de maio de 2017*. Aprova o documento "Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos". Ano 36, n. 18. Brasília: Boletim Administrativo Especial do TCU, 2017a.

_____. *Relatório de levantamento*. TC 018.245/2017-6. Brasília: TCU, 2017b.

_____. *Relatório de levantamento*. TC 017.245/2017-6. Brasília: TCU, 2017c.

_____. *Referencial de combate à fraude e corrupção*: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2017d.

_____. *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília: TCU, 2018a.

_____. *Manual de gestão de riscos do TCU*. Brasília: TCU, 2018b.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Portaria nº 784, de 20 de outubro de 2017.* Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília: Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). *Ato nº 131/ASGE.SEGP.GP, de 13 de março de 2015*. Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos da Secretaria do Tribunal Superior do Trabalho e dá outras providências. Brasília: Boletim Interno

do Tribunal Superior do Trabalho, 2015.

UNITED KINGDOM AUDIT COMMISSION (UKAC). *Worth the risk*: improving risk management in local government. London: UK Government, 2001.

UNITED KINGDOM HER MAJESTY'S TREASURE (HMT). *The orange book:* Management Risks – principles and practices. London: HMT, 2004.

_____. *Managing risks to the public*: appraisal guidance. London: HMT, 2005.

UNITED KINGDOM OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (OGC). *Management of risk*: guidance for practitioners. London: The Stationery Office, 2010.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Governance for sustainable human development*. A UNDP policy document. New York: UNDP, 1997.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA (UNESCAP). *What is good governance*? Bangkok: Unescap, 2009.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). *High - risk series*. Report to Congressional Committees. Washington: GAO, 2015.

UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). The United States Department of Justice. *Foreign corrupt practices act*. A resource guide do the U.S. foreign corrupt practices act. 2015. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa-guidance>. Acesso em: 4 set. 2018.

UNITED STATES SENTENCING COMISSION (USSC). *Effective compliance and ethics program*. §8B2.1. Chapter 8. Washington: USSC, 2015a.

_____. *Guidelines manual*. Washington: USSC, 2015b. Disponível em: <http://www.ussc.gov/guidelines-manual/2015/2015-individual-chapters-and-guidelines-html>. Acesso em: 13 jul. 2018.

VAN DOEVEREN, Veerle. Rethinking good governance. *Public Integrity*, v. 16, n. 4, p. 301-318, 2011.

VERÍSSIMO, Carla. *Compliance*: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, James Batista. Os microfundamentos da corrupção: por que e como as medidas antioportunistas devem gerenciar os riscos da corrupção? In: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Org.). *Prevenção e combate à corrupção no Brasil*. 3o Concurso de Monografias da CGU (Trabalhos Premiados). Brasília: CGU/PR, 2008.

_____. O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

_____. *Introdução à gestão pública*: *uma abordagem baseada em problemas públicos*, 2018. Mimeografado.

WALDO, Dwight. *The administrative state*: a study of the political theory of american administration. New York: The Ronald Press Co, 1948.

_____. Public administration in the time of turbulence. San Francisco: Chandler Publishing Co, 1971.

WALLIS, Joe; DOLLERY, Brian; McLOUGHLIN, Linda. *Reform and leadership in the public sector*: a political economy approach. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press, 1947.

WILDAVSKY, Aaron. *Speaking truth to power*: the art and craft of policy analysis. Boston: Little Brown, 1979.

WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

WILLOUGHBY, William. *Principles of public administration*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1927.

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

WORLD BANK GROUP (WBG). *Governance and development*. Washington: WBG, 1992.

_____. *Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs indicative principles and standards*. Washington: IEG-WB, 2007.

YANG, Kaifeng. From administration to management. In: GUY, Mary; RUBIN, Marilyn. *Public administration evolving*: from foundations to the future. London: Routledge, 2015.

ZACHMANN, Karin. Risk in historical perspective: concepts, contexts, and conjunctions. In: STRAUB, Daniel; WELPE, Isabell; KLUPPELBERG, Claudia. *Risk*. A multidisciplinary introduction. New York: Springer, 2014.