

GOVERNANÇA E COMPLIANCE NA GESTÃO PÚBLICA

Bernardo Villanueva

Governança e compliance na gestão pública

Bernardo Villanueva

IESDE BRASIL
2025

© 2025 – IESDE BRASIL S/A.

É proibida a reprodução, mesmo parcial, por qualquer processo, sem autorização por escrito do autor e do detentor dos direitos autorais.

Projeto de capa: IESDE BRASIL S/A.

Imagem da capa: slonme/Shutterstock

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

V77g

Villanueva, Bernardo

Governança e compliance na gestão pública / Bernardo Villanueva. - 1. ed. -
Curitiba [PR] : IESDE, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5821-376-5

1. Governança corporativa. 2. Programas de compliance. 3. Administração
pública - Brasil. I. Título.

25-95689

CDD: 352.8

CDU: 351



Todos os direitos reservados.



IESDE BRASIL S/A.

Al. Dr. Carlos de Carvalho, 1.482. CEP: 80730-200

Batel – Curitiba – PR

0800 708 88 88 – www.iesde.com.br

Bernardo Villanueva

Doutor e mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). MBA em Gestão Estratégica pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduado em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Administrador na UFPR desde 2011, tendo atuado com diversos temas e áreas dentro da organização, incluindo planejamento de compras, gestão de equipes, projeção e execução orçamentária, e assessoria à alta gestão. Ao longo dos anos, ocupou cargos como gestor da unidade de patrimônio, coordenador administrativo e assessor do pró-reitor de administração. É editor-chefe no International Journal of Scientific Management and Tourism (IJSMT).

Vídeos em QR code!



Acesse os vídeos do livro por meio de QR codes (códigos de barras) presentes no início de cada seção de capítulo.

Direcione a câmera fotográfica de seu smartphone para o QR code e assista aos vídeos automaticamente.

Em alguns dispositivos é necessário ter instalado um leitor de QR code, que pode ser adquirido gratuitamente em lojas de aplicativos.

SUMÁRIO

1	Fundamentos da governança no setor público	9
1.1	Introdução aos conceitos de governança	10
1.2	Governança corporativa	19
1.3	Compliance	26
1.4	Governança, governança corporativa e compliance	34
2	Ética, transparência e combate à corrupção	41
2.1	Princípios da governança pública	42
2.2	Ética e transparência na gestão pública	50
2.3	Instrumentos de transparência pública	54
2.4	Corrupção e improbidade administrativa	60
3	Mecanismos e práticas de governança e compliance	72
3.1	Objetivos e princípios da governança e do compliance	73
3.2	Mecanismos de governança na administração pública	79
3.3	Componentes e práticas da governança pública	82
3.4	Compliance e legislação no setor público	93
4	Governança corporativa em empresas estatais	102
4.1	Alinhamento de interesses dos stakeholders	103
4.2	Estruturas de governança para empresas estatais	110
4.3	Boas práticas para empresas estatais	120
4.4	Desafios e perspectivas	124
	Resolução das atividades	132



APRESENTAÇÃO

Esta obra tem como objetivo abordar os fundamentos e as práticas de governança e compliance no setor público, os quais são fundamentais para uma gestão pública de excelência. Em um contexto em que a sociedade demanda maior integridade e responsabilidade na administração dos recursos públicos, o conteúdo apresentado busca oferecer conceitos e ferramentas que contribuam para o fortalecimento da governança e compliance e a implementação de políticas públicas alinhadas ao interesse coletivo. Dividida em quatro capítulos, esta obra busca oferecer ao leitor um entendimento profundo e prático dos temas estudados.

No primeiro capítulo apresentaremos os conceitos de governança pública, governança corporativa e compliance, além de suas inter-relações. Exploraremos a evolução histórica, as definições e os benefícios da governança para a gestão pública, com destaque para os princípios que norteiam essas práticas e sua relevância no combate à corrupção. Também detalharemos os elementos essenciais do compliance e suas particularidades no setor público, além de casos práticos que ilustram essas inter-relações.

No segundo capítulo abordaremos os princípios que regem a governança ética e transparente. Os temas tratados incluem a importância da ética como ferramenta fundamental para a gestão pública e o uso de ferramentas de transparência, como portais e relatórios de gestão. Além disso, analisaremos a legislação relacionada ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, com ênfase em práticas de auditoria e controle interno que favorecem uma gestão mais justa e eficiente.

No terceiro capítulo mostraremos as ferramentas e estruturas que garantem a implementação eficaz dessas práticas. Exploraremos os princípios norteadores da governança e do compliance, mecanismos de controle social, conselhos fiscais e administrativos, e ouvidorias. Também veremos as principais leis e normas aplicáveis ao setor público, com o objetivo de oferecer uma visão abrangente das práticas

necessárias para o fortalecimento da gestão pública e o atendimento às demandas da sociedade.

Por fim, no quarto e último capítulo focaremos o papel estratégico das estatais para a economia brasileira e a importância de uma governança corporativa eficiente e alinhada aos interesses públicos. Analisaremos as estruturas específicas de governança para essas organizações, boas práticas aplicáveis e os desafios enfrentados nesse setor, com ênfase no alinhamento entre eficiência administrativa e objetivos sociais.

Essa organização busca proporcionar a compreensão das boas práticas de governança e compliance e das transformações necessárias para o desenvolvimento de uma gestão pública mais eficaz, transparente e ética. Destinado a pessoas que atuam na área pública, acadêmicos ou interessados no tema, o conteúdo apresentado tem como objetivo contribuir para a construção de um setor público mais responsável e alinhado às demandas da sociedade.

Bons estudos!

Fundamentos da governança no setor público

O papel de um governo deve ser o de atender da melhor forma possível os interesses de sua população. Em regimes democráticos e em tempos de informação cada vez mais acessível e rápida, a sociedade exige eficiência e transparência na gestão de recursos públicos. Nesse sentido, a governança no setor público ganha cada vez mais força e deve ser adotada como uma prática fundamental para assegurar a implementação e execução de políticas públicas que atendam satisfatoriamente as necessidades de toda a sociedade.

A governança corporativa, por sua vez, aplica-se ao setor privado e a empresas públicas e sociedades de economia mista, mas muitos de seus princípios são aplicáveis ao setor público. As inovações nas práticas de governança corporativa frequentemente influenciam e se refletem posteriormente na esfera pública. Já compliance é relevante tanto para o setor público quanto para o privado, apresentando nuances específicas em cada contexto. O tema tem sido cada vez mais explorado, especialmente como uma prática voltada à integridade, ao cumprimento de normas e ao combate à corrupção.

Neste capítulo começaremos a entender a governança pública e mergulhar em conceitos fundamentais para aprofundar as discussões sobre o tema. O capítulo está dividido em quatro seções.

Na seção 1.1, vamos explorar as definições, características e evolução histórica da governança, além de seus benefícios para o setor público. Em seguida, na seção 1.2, abordaremos as características e os conceitos da governança corporativa. A seção 1.3 será dedicada ao entendimento de compliance, sua definição, importância e particularidades no setor público. Finalmente, na seção 1.4, destacaremos as diferenças entre os conceitos de governança, governança corporativa e compliance, refletindo sobre casos práticos que exemplificam a inter-relação entre esses conceitos.

Com a compreensão desses conceitos e suas inter-relações, seremos capazes de desenvolver uma visão abrangente da governança pública, sua aplicação e da forma como ela é influenciada por outras áreas. Vamos juntos explorar esses temas tão importantes para a nossa sociedade!



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- explorar as definições, características e evolução histórica da governança e seus benefícios para o setor público;
- conhecer as características e os conceitos da governança corporativa e sua relação com o setor público;
- compreender a definição e a importância do compliance e suas particularidades no setor público;
- diferenciar governança de governança corporativa e de compliance, refletindo sobre exemplos práticos que mostram a inter-relação entre esses conceitos.

1.1

Introdução aos conceitos de governança

▶ Vídeo



O conceito de governança é amplo e pode ser interpretado de diferentes maneiras no que diz respeito aos mecanismos para gerenciar, controlar e dirigir organizações públicas e privadas. Neste material, o foco é a governança no setor público, cujo principal papel é zelar pelos recursos públicos, assegurando que os gastos ocorram com eficiência, transparência e responsabilidade.

A seguir, apresentaremos algumas definições amplamente conhecidas de governança pública. Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010), em nome do Banco Mundial, definem governança como o conjunto de tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida em um país. Isso inclui:

O processo de escolha, supervisão e substituição de governos.

A capacidade de desenvolver e implementar políticas sólidas.

O respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regulam as interações econômicas e sociais.

Matias-Pereira (2010a) descreve governança pública como a habilidade de formular e implementar políticas públicas eficazes, garantindo a participação cidadã, a transparência das ações governamentais, a responsabilidade e a prestação de contas. Apesar das variações nas definições, todas convergem para o foco no processo decisório e no respeito aos interesses da sociedade e do cidadão.

Ao discutir a governança pública, é fundamental abordar o chamado *problema da agência*, que se refere a dificuldades e conflitos que surgem quando há a separação entre aqueles que tomam decisões (agentes) e aqueles que são afetados por essas decisões ou que têm interesse em seu resultado (principais).



No setor público, os agentes são os políticos eleitos, burocratas ou gestores públicos, enquanto os principais são, geralmente, os cidadãos ou eleitores. O problema da agência pode resultar em ineficiência, corrupção ou outros tipos de má gestão. Além disso, ele é gerado na governança pública por conta dos seguintes aspectos:

Assimetria de informação

Decorre do fato de que os agentes, em geral, têm mais informações sobre as ações e decisões tomadas do que os principais.

Risco moral

Possibilidade de os agentes tomarem decisões que beneficiem a si mesmos em vez de beneficiar os principais.

Seleção adversa

Refere-se ao risco de escolha de indivíduos que não são os melhores representantes dos interesses dos principais.

Falhas e dificuldades de monitoramento e fiscalização

Surgem quando os principais encontram barreiras para monitorar e avaliar as ações dos agentes, seja por limitações técnicas, dificuldade em obter informações adequadas ou mesmo escassez de recursos, o que pode abrir brechas para desvios de conduta.

Incentivos mal alinhados

Surgem quando os objetivos dos principais e dos agentes não coincidem, como quando políticos estão mais preocupados com a reeleição do que com a implementação de políticas públicas eficazes.

Esses desafios evidenciam a complexidade da governança pública e a necessidade de mecanismos eficazes para mitigar o problema da agência.

Embora o termo *governança* seja frequentemente utilizado na administração pública em diferentes contextos, assim como é visto, muitas vezes, como uma solução definitiva para problemas de gestão e sucesso de políticas governamentais, é importante evitar uma aplicação excessivamente ampla e abstrata que crie expectativas idealizadas e inalcançáveis. Por exemplo, a crença de que a simples implementação de práticas de governança resolveria automaticamente problemas estruturais complexos, como a corrupção e outros desafios inerentes à atividade estatal, desconsiderando aspectos institucionais, políticos e econômicos que influenciam essas questões.

Além disso, é comum que as pessoas confundam os conceitos de governança e de governabilidade. A governança refere-se aos mecanismos de gestão e controle, já a governabilidade está relacionada à capacidade política de governar e à legitimidade do poder. A falta de governabilidade pode minar e até derrubar um governo pela falta de apoio político, ao passo que a falta de governança pode causar sérios problemas administrativos e financeiros, mas não necessariamente derrubar um governo.

Vamos analisar um caso que exemplifica essa diferença.



O caso Dilma Rousseff



A **Controladoria-Geral da União (CGU)** é um órgão federal responsável pela defesa do patrimônio público, pelo aumento da transparência, combate à corrupção e promoção da integridade na administração pública que tem implementado, desde sua criação em 2003, diversas práticas exemplares de boa governança. A atuação da CGU é reconhecida como uma das melhores práticas de governança no Brasil.

Apesar da atuação da CGU, com práticas de governança de alto nível, Dilma Rousseff, a 36ª Presidente do Brasil, enfrentou sérios desafios de governabilidade durante seu segundo mandato, culminando em seu impeachment em 2016. A então presidente perdeu o apoio político necessário para governar, tanto no Congresso Nacional quanto entre a população, devido a fatores como a Operação Lava Jato e escândalos de corrupção envolvendo membros de seu partido e aliados.



Além disso, a economia brasileira enfrentava uma grave recessão, com alta inflação, aumento do desemprego e queda na confiança dos investidores, o que agravou a instabilidade política. A falta de governabilidade culminou no processo de impeachment, com alegações de que Dilma tinha cometido crimes de responsabilidade fiscal (pedaladas fiscais).

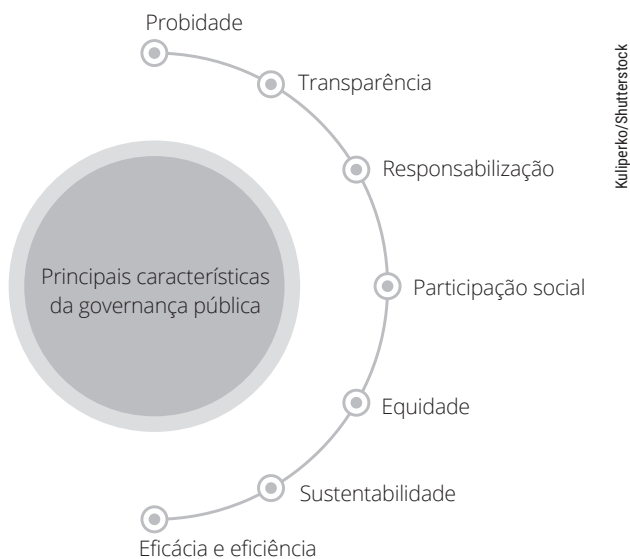
Esse caso demonstra que, mesmo com mecanismos de governança de alto nível, a ausência de apoio político e legitimidade pode derrubar um governo.

+ Saiba mais

Pedaladas fiscais são manobras contábeis do Poder Executivo para demonstrar equilíbrio nas contas públicas. Neste caso, houve atraso nos repasses a bancos públicos, adiando sua contabilização e apresentando, de forma irreal, bons resultados.

Características da governança pública

Compreender a governança pública requer um entendimento claro de suas principais características, que se inter-relacionam para garantir uma administração eficaz e ética:



A probidade é uma delas, representando a integridade e honestidade na condução das atividades governamentais, essenciais para prevenir a corrupção e assegurar o cumprimento das leis e normas.

A transparência, por sua vez, é a prática de disponibilizar informações sobre atos e decisões públicas de maneira clara, acessível e compreensível, permitindo que a sociedade tenha controle e supervisão sobre as ações governamentais. Como complemento a isso, emerge o princípio da responsabilização (*accountability*), que exige que indivíduos

e instituições sejam responsáveis por suas ações, com a obrigação de prestar contas e responder por desvios ou falhas.

Outra característica é a participação social, que envolve o engajamento ativo da sociedade nos processos decisórios que a afetam diretamente, o que pode se dar por meio de consultas públicas, audiências e outras formas de envolvimento popular, assegurando que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas.

A equidade também desempenha um papel fundamental, pois promove justiça social ao garantir que todas as pessoas tenham acesso igualitário a oportunidades e recursos, levando em conta suas necessidades específicas e buscando eliminar desigualdades e discriminações. Além disso, a sustentabilidade garante que o uso dos recursos atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias demandas, abrangendo não apenas aspectos ambientais, mas também econômicos e sociais.

Finalmente, a eficácia e a eficiência são fundamentais para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de modo a maximizar os benefícios para a sociedade. A eficácia refere-se ao alcance dos objetivos estabelecidos, enquanto a eficiência diz respeito ao melhor uso dos recursos para atingir esses objetivos.

A integração bem-sucedida de todos esses elementos leva à efetividade da governança pública, contribuindo para uma gestão que realmente faz a diferença na vida da população.

Evolução histórica da governança

O conceito de governança ganhou maior relevância nos últimos anos, mas não é novo. Na Antiguidade, a governança vinha de uma estrutura autoritária e centralizada, com pouco ou nenhuma participação dos cidadãos, mas, ao longo dos anos e com o surgimento e o fortalecimento de estruturas democráticas, a governança passou a, gradualmente, ser mais participativa e transparente.

O surgimento do Estado-nação e o fortalecimento das ideias de separação de poderes, soberania do povo e direitos dos cidadãos levaram a uma nova forma de governança que precisou se adaptar às mudanças econômicas e sociais decorrentes de uma sociedade fortalecida.

O tema da governança começou a atrair a atenção dos governos e organismos internacionais na década de 1990. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou o Comitê de Governança Pública em 1996, destacando a importância de governos eficientes, que gerenciem bem seus recursos e, consequentemente, atendam melhor as suas populações. Hoje, a governança pública é uma questão de relevância global, e é um tema central para governos e objeto de crescente interesse de toda a sociedade.

Na era contemporânea, com a ampla disponibilidade de informações em tempo real, a pressão das redes sociais e uma sociedade altamente informada, a governança evoluiu para uma estrutura moderna em que a transparência, a participação social e a eficiência administrativa se tornaram imperativos. Essa realidade exige colaboração entre diferentes níveis de governo, sociedade civil e mercado.

A governança pública no Brasil

A governança pública no Brasil passou por várias transformações ao longo dos anos. Durante o período colonial, a administração era centralizada e voltada para os interesses portugueses. Com a independência do país, em 1822, instaurou-se uma monarquia constitucional baseada no modelo da Europa. Já na Primeira República (1889-1930), houve uma descentralização federalista, na qual os Estados tinham grande autonomia, mas a administração pública era fragmentada e marcada pelo clientelismo, com forte influência das oligarquias regionais.

Com a Era Vargas (1930-1945), o Brasil iniciou um processo de modernização do Estado, implementando reformas que centralizaram e profissionalizaram a administração pública, incluindo a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), um marco importante na estruturação da governança no país. Durante o Regime Militar (1964-1985), houve uma maior centralização administrativa, com a implementação de grandes obras de infraestrutura e reformas econômicas, mas também foram estabelecidas restrições às liberdades políticas e civis.

A Lei complementar n. 101/2000, usualmente conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal** é um dos marcos da governança pública brasileira moderna ao impor limites aos gastos públicos, es-

tabelecendo regras para a gestão fiscal responsável e aumentando a transparência e a responsabilidade na administração pública. Outro marco importante foi a **Operação Lava Jato**, iniciada em 2014, que impactou profundamente a governança pública, levando a reformas no sistema político e administrativo para combater a corrupção de modo mais eficaz.

Em 2017, o Decreto n. 9.203, alterado pelo **Decreto n. 9.901/2019**, estabeleceu a política de governança no âmbito da Administração Pública Federal. Esse decreto apresentou o conceito de governança ao Governo Federal, descrevendo-o como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e supervisionar a gestão, com o objetivo de conduzir políticas públicas e oferecer serviços que atendessem os interesses da sociedade.

Esse conceito destaca a importância de alinhar todas as atividades de uma instituição pública com as demandas da população. Ele também reforça a necessidade de o Poder Executivo Federal criar um ambiente institucional favorável à implementação de políticas que respondam efetivamente aos interesses sociais.

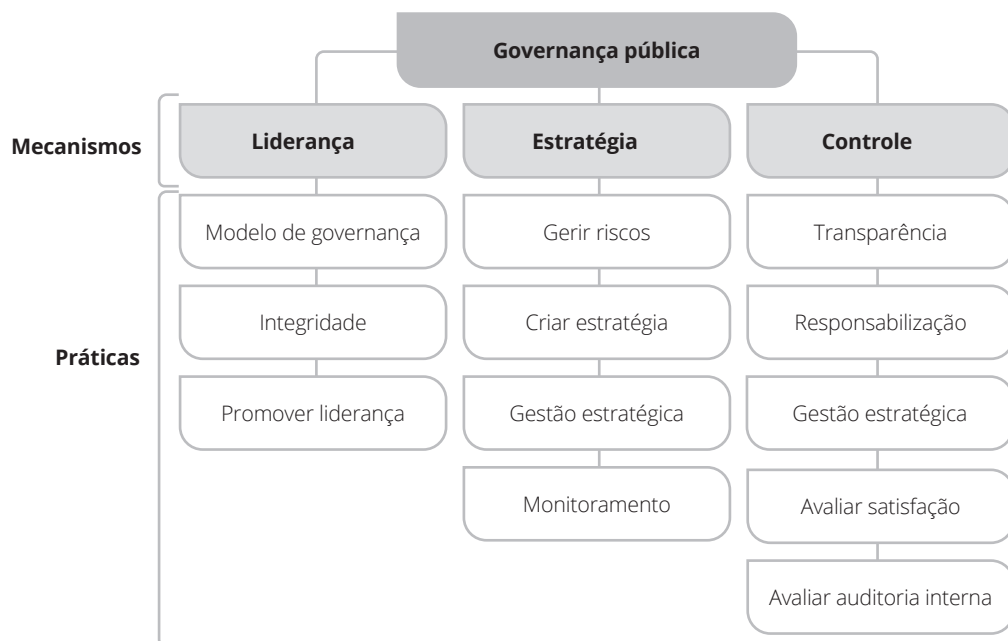
Os princípios estabelecidos pela norma de governança pública brasileira incluem a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência. Tais princípios visam garantir que as demandas das partes interessadas sejam resolvidas de maneira eficiente e eficaz; que as ações sejam pautadas por valores éticos; que as incertezas para os cidadãos sejam minimizadas; e que as políticas sejam desenvolvidas de modo transparente e baseadas em evidências.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também contribui para o fortalecimento da governança pública, apresentando um referencial de práticas relacionadas aos mecanismos de governança aplicáveis a todas as organizações públicas sob sua jurisdição (BRASIL, 2020). Embora a aplicação completa desse referencial possa ser mais desafiadora em organizações menores, as maiores têm a oportunidade de ir além desses aspectos, explorando práticas alinhadas ao seu perfil, necessidades e riscos. Podemos verificar as práticas relacionadas aos mecanismos de governança na Figura 1.



Figura 1

Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil, 2020.

Apesar dos avanços, a governança pública no Brasil ainda enfrenta desafios significativos, como a necessidade de reduzir a burocracia, combater a corrupção e aumentar a eficiência e a transparência na administração pública. A continuidade das reformas e a implementação de políticas públicas eficazes são essenciais para o desenvolvimento sustentável e inclusivo do país.

Reflexões finais

No cenário atual, as tecnologias de informação e comunicação têm transformado profundamente a maneira como as sociedades se relacionam e como os governos operam, facilitando a transparência, a participação cidadã e a eficiência administrativa. Essa evolução tornou a governança pública mais complexa, exigindo uma colaboração mais estreita entre diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil. Além disso, a governança global tornou-se uma força crescente, com questões como mudanças climáticas, direitos humanos e segurança internacional transcendendo fronteiras e ampliando o alcance das políticas locais para um contexto global.

Um exemplo marcante dessa mudança é a repercussão internacional das queimadas na Amazônia. Em 2019, protestos internacionais surgiram em resposta à destruição da floresta, ocasião em que ONGs, ativistas e governos estrangeiros criticaram as políticas brasileiras de gestão dos recursos naturais. Essas críticas destacaram a necessidade de maior transparência e responsabilidade na administração ambiental do Brasil, levando a danos reputacionais e a consequências práticas, como a suspensão temporária de doações ao Fundo Amazônia, financiado principalmente por Noruega e Alemanha.

A adoção de práticas de boa governança oferece inúmeros benefícios ao setor público, como a melhoria da qualidade dos serviços, promoção da justiça social e fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições governamentais. Além desses, outros benefícios incluem a prevenção da corrupção, o incentivo à inovação e a busca por soluções mais eficientes para os desafios públicos.

Vídeo

Assista ao vídeo *Como a Estônia se tornou o país mais digital do mundo?*, do canal Gerência Econômica.

Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=DY94bVAi_dg. Acesso em: 8 out. 2024.

Um exemplo inspirador desses benefícios é o caso da Estônia, um antigo país da União Soviética que se tornou um modelo global de governança digital. Desde o início dos anos 2000, o governo estoniano investiu em tecnologia da informação para criar um sistema de e-governança que oferece serviços públicos on-line, como votações eletrônicas e registros administrativos. Esse modelo aumentou significativamente a eficiência, transparência e acessibilidade dos serviços públicos, colocando a Estônia como referência mundial em inovação governamental.

Dessa forma, podemos concluir que a governança é essencial para o funcionamento eficaz e justo do setor público. Ao longo da história, a governança evoluiu de estruturas autoritárias e centralizadas para processos mais participativos e transparentes. Portanto, é fundamental que os governos continuem a desenvolver e implementar práticas de governança eficazes para assegurar o bem-estar e o desenvolvimento sustentável das sociedades.

1.2 Governança corporativa

📺 Vídeo



Quando as organizações passam a ser geridas por pessoas que não são seus proprietários, surge o problema da agência, que, nesses casos, refere-se ao **conflito de interesses** entre os administradores e os acionistas, uma vez que ambos buscam maximizar seus próprios ganhos. Para mitigar esses conflitos e melhorar os resultados corporativos, foram desenvolvidas estruturas de governança corporativa.

Governança corporativa envolve a adoção de melhores práticas de mercado na administração e controle das empresas, visando a otimização de resultados e seguindo um conjunto de normas e procedimentos. Ela protege os interesses dos acionistas e de outras partes, como funcionários, fornecedores, clientes, instituições financeiras e a comunidade, garantindo que as empresas atuem com transparência, ética e foco no longo prazo.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) conceitua a governança corporativa como um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos que guiam e fiscalizam as organizações. Esse sistema tem como finalidade fomentar a geração de valor sustentável para a organização, seus acionistas e a sociedade em geral, equilibrando os interesses de todas as partes e contribuindo de maneira positiva para a sociedade e para o meio ambiente.

O IBGC (2023) define os princípios da governança corporativa, que podem ser visualizados na Figura 2.



Figura 2

Princípios da governança corporativa



Kuliperko/Shutterstock

Fonte: Elaborada pelo autor com base em IBGC, 2023.

Para assegurar a integridade, é preciso promover continuamente a ética dentro da organização, evitando que decisões sejam afetadas por conflitos de interesse. Além disso, deve-se garantir a consistência entre o discurso e as ações, mantendo lealdade e atenção tanto para com as partes interessadas quanto para com a sociedade e o meio ambiente.

A transparência exige que a organização forneça informações verdadeiras, claras, relevantes e oportunas às partes interessadas, abordando tanto os aspectos positivos quanto os negativos. Isso inclui o desempenho econômico-financeiro, ambiental, social e de governança, a fim de promover confiança e impulsionar o desenvolvimento dos negócios.

Equidade implica que todos os sócios e partes interessadas sejam tratados de maneira justa, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, com base em princípios de justiça, respeito, diversidade, inclusão e igualdade de oportunidades.

A responsabilização (*accountability*) exige que a organização atue com diligência e independência, buscando valor sustentável a longo prazo, assumindo a responsabilidade por suas ações e omissões, prestando contas de modo claro e compreensível, conscientes dos impactos que suas decisões têm na organização e no meio ambiente.

Por fim, sustentabilidade requer que as atividades da organização sejam conduzidas de modo a assegurar sua viabilidade econômico-financeira, minimizando impactos negativos e ampliando os positivos. Deve-se considerar diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, natural, reputacional) e reconhecer a interdependência com os ecossistemas sociais, econômicos e ambientais.

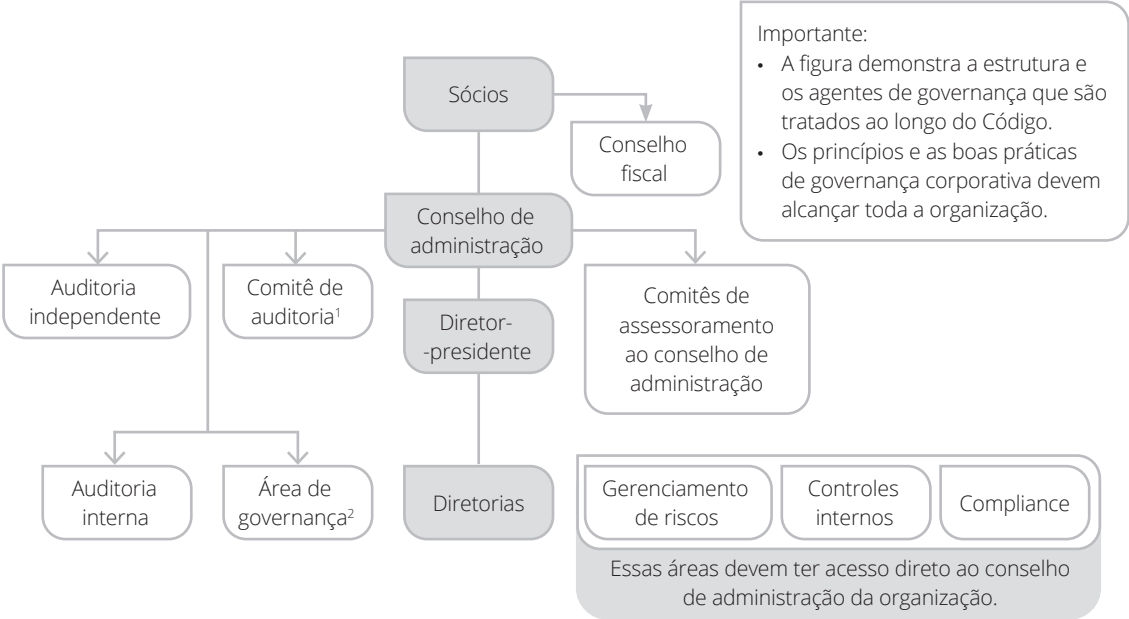
Uma boa governança corporativa melhora as relações da organização e fortalece sua reputação no mercado, promovendo decisões baseadas em informações claras e precisas, e contribuindo para a mitigação de riscos e o desempenho organizacional. Isso é fundamental para a sustentabilidade e o crescimento a longo prazo, oferecendo vantagens competitivas no mercado.

O sistema de governança corporativa é composto de uma série de agentes dentro da organização. Esses indivíduos – sócios, conselheiros de administração e fiscais, auditores, diretores, *officers* de governança, e membros de comitês de assessoramento – são responsáveis por pro-

teger os princípios de governança corporativa e promover as melhores práticas, baseando suas decisões nos princípios de governança e no propósito da organização.

Além dos agentes, há uma estrutura de governança que consiste no conjunto de agentes, órgãos e suas relações. Essa estrutura varia de acordo com o estágio de maturidade, porte, natureza de atuação ou requisitos regulatórios de cada organização, assim são necessárias adaptações e flexibilizações para integrar os princípios de governança corporativa, promovendo uma evolução contínua.

 **Figura 3**
Agentes e estrutura de governança



1. O comitê de auditoria, quando existente, deve supervisionar a atuação da auditoria interna e da auditoria independente.

2. Área preferencialmente sob a liderança de um profissional com a função de *officer* de governança.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em IBGC, 2023.

Geralmente, a estrutura de governança de uma organização abrange conselho fiscal, conselho de administração e, vinculados a ele, comitê de auditoria, auditoria independente, auditoria interna e área de governança. Já dentro da estrutura administrativa da organização, porém com acesso direto ao conselho, estão áreas de gerenciamento de riscos, controles internos e compliance.

Ter uma boa governança corporativa pode impactar positivamente o valor das ações e a percepção da empresa pelo mercado. Empresas

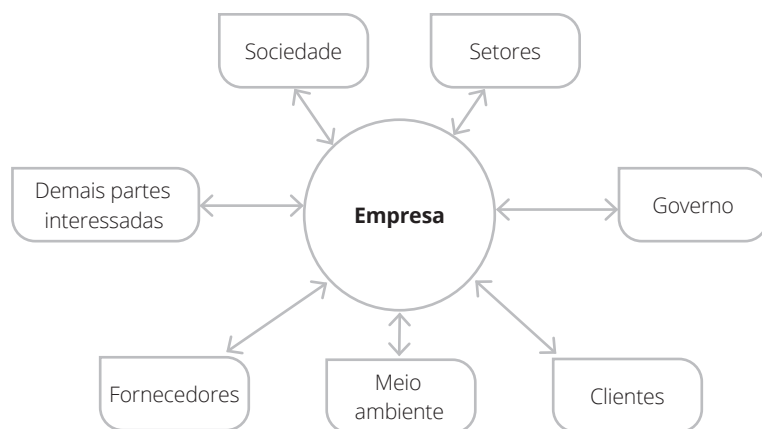
com práticas robustas de governança tendem a atrair mais investidores, aumentar a confiança dos stakeholders e, consequentemente, melhorar seu desempenho financeiro.

A implementação de boas práticas de governança corporativa também apresenta desafios, entre os quais alguns dos mais complexos são a obtenção da real independência dos conselhos de administração, que pode ser difícil de alcançar devido a conflitos de interesse ou relacionamentos pessoais, além da definição de uma remuneração justa para os executivos, já que deve haver equilíbrio na motivação dos gestores com a responsabilidade de não incentivar comportamentos de risco excessivo.

Além disso, a gestão de conflitos de interesse é uma questão constante que exige políticas claras e mecanismos rigorosos de controle. As empresas devem desenvolver estratégias para identificar e mitigar esses conflitos, garantindo que as decisões sejam sempre tomadas de acordo com o melhor interesse da organização e de seus stakeholders.

É importante ter em mente que, além dos acionistas, a atuação de uma empresa afeta e é afetada por inúmeras pessoas e entidades, tanto físicas quanto jurídicas, com as quais se relaciona continuamente. A empresa está exposta ao meio ambiente, interagindo com a sociedade, setores empresariais, clientes, governo, fornecedores e demais partes interessadas, o que inclui, entre outros, colaboradores, investidores e concorrentes.

 **Figura 4**
Inter-relação entre empresa e partes interessadas no meio ambiente



Fonte: Elaborada pelo autor com base em IBGC, 2023.

É necessário que as organizações lidem cuidadosamente com todas as partes interessadas, visando otimizar sua atuação e evitar a descontinuidade de relações, que, em muitos casos, são estratégicas para a operação.

Evolução histórica da governança corporativa

A história da governança corporativa é caracterizada pela contínua evolução de práticas e regulamentos voltados à melhoria da gestão e supervisão das empresas, com o objetivo de proteger os interesses dos acionistas e outras partes. Esse conceito começou a se formar de maneira incipiente no **século XVII**, com as primeiras companhias de capital aberto, como a Companhia das Índias Orientais, marcando o início da separação entre propriedade e gestão. No **século XIX**, a Revolução Industrial e o crescimento das grandes corporações na Europa e nos EUA deram novo impulso a essa evolução.

O século XX trouxe mudanças significativas, especialmente após a Crise de 1929, que culminou na quebra do mercado de ações nos EUA e na Grande Depressão. Esse evento evidenciou a necessidade de regulamentações mais rígidas, resultando na criação de leis como o *Securities Act*, de 1933, e o *Securities Exchange Act*, de 1934, que estabeleceu o Securities and Exchange Commission (SEC), que é o equivalente à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) brasileira. A expansão econômica após a Segunda Guerra Mundial também incentivou uma nova onda de fusões e aquisições, quando a governança corporativa passou a focar mais na proteção dos direitos dos acionistas minoritários.

Entre as **décadas de 1970 e 2000**, uma série de escândalos corporativos, como o caso da Penn Central Transportation Company (1970) e as fraudes em empresas como Enron e WorldCom na década de 2000, aumentaram a pressão por melhores práticas de governança. Nos **anos 1990**, surgiram os primeiros códigos formais de governança corporativa, como o Código Cadbury no Reino Unido (1992), que estabeleceu princípios de boa governança, incluindo a separação das funções de presidente do conselho e CEO, e a importância de diretores não executivos independentes.

A promulgação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) pelo Congresso dos EUA em 2002, em resposta aos escândalos contábeis protagonizados pela Enron Corporation, é um marco histórico na governança corporativa. Essa lei trouxe avanços, incluindo mudanças nos requisitos de auditoria, aumento das responsabilidades da alta direção quanto aos



Vídeo

Para uma melhor compreensão acerca do exposto, assista ao *Caso Enron resumido – maior fraude da história (contabilidade/auditoria/governança/SOX)*, do canal GCoelho.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5MpNETAVLUM>. Acesso em: 8 out. 2024.

resultados das empresas, estabelecimento de requisitos de controle interno, ampliação dos requisitos de transparência e a criação de mecanismos de proteção para funcionários denunciadores de fraudes.

Essa fraude não só prejudicou muitas pessoas, como também gerou uma grande dúvida e abalo de imagem no mercado de capitais.

Nesse período, organizações como a OCDE desenvolveram princípios de governança corporativa que foram amplamente adotados por vários países, promovendo uma abordagem mais uniforme em nível global.

A governança corporativa moderna começou a focar em novas tendências, incorporando preocupações com a sustentabilidade e a responsabilidade social corporativa às questões tradicionais de gestão e controle. Além disso, o avanço da tecnologia trouxe novas ferramentas para a transparência e a gestão, enquanto aumentou a complexidade dos riscos a serem geridos, com questões complexas como a cibersegurança.

Podemos afirmar que a governança corporativa continua a evoluir à medida que novas questões e desafios surgem no ambiente empresarial global, e aqueles que trabalham com governança devem estar sempre atentos e se manter atualizados quanto às novas tendências e práticas de mercado.

A governança corporativa no Brasil

No Brasil, o tema da governança corporativa ganhou força nos **anos 1990**, tendo como foco principal a necessidade de atrair investimentos estrangeiros em função da globalização dos mercados. Em **1995**, criou-se o IBGC e, em **2000**, um marco importante foi a criação do Novo Mercado pela B3 (à época, BM&FBOVESPA).

Diversas leis e normas regulamentam a governança corporativa em nosso país com o intuito de assegurar a transparência, a responsabilidade e a proteção dos acionistas e outras partes interessadas. Entre as principais normas aplicáveis está a Lei n. 6.404/1976, conhecida como Lei das S.As. que é a principal legislação que regula as sociedades anônimas no Brasil. Ela define a estrutura organizacional, os direitos e deveres dos acionistas, as atribuições dos órgãos de administração e fiscalização, além das regras para prestação de contas e transparência das informações financeiras.

A Lei aborda ainda temas como a estrutura de capital e ações, funcionamento de órgãos societários, como a assembleia de acionistas,

conselho de administração, diretoria executiva e conselho fiscal, requisitos para a publicação de demonstrações financeiras e relatórios de administração, e regras de proteção aos acionistas minoritários. Entre eles destacam-se a proteção *tag along*, que garante aos acionistas minoritários o direito de acompanhar a venda do controle acionário da empresa, direito de preferência e voto múltiplo.

Na sequência, desenvolvido pelo IBGC, o Código Brasileiro de Governança Corporativa reúne um conjunto de boas práticas recomendadas para as empresas brasileiras. Destacam-se diretrizes para a composição, independência e atuação dos conselhos de administração e fiscal; recomendações para a implementação de sistemas de gestão de riscos e controles internos eficazes; práticas para assegurar a divulgação tempestiva e precisa de informações relevantes; orientações sobre a política de remuneração dos administradores, incluindo incentivos de curto e longo prazo; e o encorajamento de práticas que promovam o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade social.

Além disso, a CVM é a entidade reguladora do mercado de capitais no Brasil e emite regulamentos e normas específicas para as empresas listadas em bolsa.

Quanto às empresas de capital aberto, atualmente há cinco níveis de governança corporativa para as que têm seus papéis listados na bolsa de valores, a B3:

1. Bovespa Mais;
2. Bovespa Mais Nível 2;
3. Novo Mercado;
4. Nível 2;
5. Nível 1.

Esses segmentos definem regras de governança corporativa diferenciadas, indo além das obrigações previstas pela Lei das S.As. O mais alto nível de governança, o Novo Mercado, inclui como obrigações, entre outros, a criação de um programa de compliance, instalação de comitê de auditoria e a existência de área de auditoria interna.

Essas regulamentações e normas visam manter a conformidade das empresas com os padrões de governança corporativa e promover a confiança dos investidores no mercado brasileiro.



Leitura

Para entender mais sobre diferentes níveis de governança na B3 e as obrigações inerentes a cada um, sugere-se a leitura do post *Segmentos de listagem* no site da B3.

Disponível em: https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/solucoes-para-emissores/segmentos-de-listagem/sobre-segmentos-de-listagem/. Acesso em: 10 set. 2024.

Reflexões finais

A governança corporativa acompanha a evolução das preocupações da sociedade e tem evoluído para incorporar os elementos de ESG (*Environmental, Social and Governance*):



A digitalização e o uso de novas tecnologias também estão transformando as práticas de governança ao permitirem maior transparência e eficiência na gestão. A governança corporativa deve continuar a evoluir para enfrentar novos desafios, como a cibersegurança e a sustentabilidade. As empresas precisarão adaptar suas práticas de governança para gerenciar riscos cada vez mais complexos e atender às expectativas de um mercado globalizado e interconectado. Isso exigirá dos profissionais uma constante atualização e adaptação às novas tendências do mercado, promovendo uma cultura de inovação e responsabilidade.

1.3 Compliance

► Vídeo



Compliance vem do verbo inglês *to comply*, que significa estar em conformidade ou obedecer. Dessa forma, compliance diz respeito a estar em conformidade com regulamentações diversas às quais uma organização está submetida, como leis federais, estaduais e municipais, e outras normas e regras aplicáveis.

Compliance envolve um conjunto de práticas e procedimentos destinados a mitigar riscos e aumentar a segurança, tanto em entidades públicas quanto privadas, assegurando o cumprimento das regras internas e externas às quais estão sujeitas. É um processo que materializa o princípio da integridade, funcionando como um elo entre o que uma

organização deve fazer para cumprir as regras, ser fiel ao seu propósito, valores e princípios, e a prática efetiva no cotidiano. Em essência, compliance estabelece um padrão básico de operação em que se preservam relações éticas e transparentes.

O processo de compliance pode ser observado sob duas perspectivas: preventiva e repressiva.

Na **perspectiva preventiva**, o foco está na criação de mecanismos que inibem a ocorrência de problemas. Já na **perspectiva repressiva**, a atuação volta-se para o controle e a aplicação de medidas disciplinares quando os problemas já aconteceram.

O conceito de compliance começou a ganhar relevância nos **anos 1970** com a promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), de 1977, uma lei dos EUA que proíbe empresas americanas e seus representantes de subornar funcionários de governos estrangeiros para obter ou manter negócios, além de exigir a manutenção de registros contábeis precisos e um sistema adequado de controles internos. Outro marco importante foi a *UK Bribery Act*, de **2010**, uma das legislações anticorrupção mais abrangentes do mundo, que criminaliza todas as formas de suborno, tanto no Reino Unido quanto no exterior, e impõe às empresas a responsabilidade por não implementarem medidas adequadas para evitar a corrupção.

No Brasil, os escândalos de corrupção da **década de 2010** aumentaram muito a preocupação com o tema no país. A Lei n. 12.846/2013, conhecida como *Lei Anticorrupção*, foi estabelecida no Brasil para responsabilizar empresas por atos de corrupção contra a administração pública, tanto nacional quanto estrangeira. Além disso, ela permite a aplicação de sanções civis e administrativas às empresas envolvidas em práticas corruptas, como suborno e fraude em licitações.

Sua regulamentação é feita pelo **Decreto n. 11.129/2022**, que detalha os procedimentos para a aplicação das sanções administrativas e introduz normas específicas sobre a avaliação e estruturação dos programas de integridade das empresas, reforçando a importância de mecanismos de prevenção e combate à corrupção. O decreto também estabelece critérios claros para a negociação de acordos de leniência e a avaliação de programas de compliance.

A Lei Anticorrupção serve como uma ferramenta para controlar e prevenir possíveis práticas criminosas por parte das pessoas jurídicas, e deve ser adotada como política por todo o setor privado, sobretudo

por empresas que contratam com a administração pública. Para que a norma seja efetiva, a conduta dos agentes públicos é fundamental, visto que são eles que garantem o cumprimento da lei tanto no momento das licitações públicas quanto na execução de contratos.

O principal objetivo do programa de compliance é evitar o descumprimento de regras e normas, protegendo, assim, a empresa de eventuais impactos negativos decorrentes de falhas, contribuindo para preservar sua reputação e evitando problemas com órgãos regulatórios. Para atingir essa meta, a área de compliance atua em parceria com outras áreas da organização, a fim de que todas as pessoas sigam as leis e normas, internas e externas, às quais a organização está submetida.

Um programa de compliance envolve uma série de mecanismos e procedimentos, incluindo código de conduta, políticas e procedimentos, gestão de riscos, controle interno, treinamento e comunicação e investigações internas, entre outros mecanismos que permitam prevenir, detectar, sanar desvios de conduta, fraudes, atos de corrupção, lavagem de dinheiro, atos ilícitos praticados contra a administração pública, e demais questões. Acima de todos esses mecanismos deve estar o suporte da alta gestão, sem o qual um programa de compliance se torna inviável para garantir que todos na organização atuem de acordo com seus princípios, valores e propósito, promovendo uma cultura de integridade.

 **Figura 5**
Mecanismos de um programa de compliance



Fonte: Elaborada pelo autor.

Ter uma área de compliance em uma organização traz diversos benefícios. Entre eles estão o ganho de vantagem competitiva com relação à concorrência e à atração de investimentos; a identificação de riscos e a possibilidade de abordagem preventiva, agindo antes da ocorrência de problemas, o que aumenta a credibilidade; a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços ou produtos, assim como a governança corporativa; a consolidação de uma cultura organizacional sólida; e, por fim, a correção efetiva de não conformidades, garantindo que a empresa opere dentro dos padrões legais e éticos estabelecidos.

A área de compliance trabalha em várias frentes dentro da organização, elaborando e atualizando o código de conduta das políticas internas da empresa; definindo regras, padrões e processos para mitigação de riscos; treinando colaboradores sobre diretrizes de compliance; implementando controles; conduzindo investigações para identificar possíveis fraudes internas; orientando outros departamentos para alinhar processos com as leis e normas aplicáveis; administrando o canal de denúncias da empresa; e realizando estudos ou investigações para avaliar os riscos de determinada ação que a empresa pretende executar, a chamada *due diligence*.

Cabe destacar que compliance e auditoria interna não são a mesma coisa e tratam de aspectos diferentes de uma organização, apesar de se complementarem. Compliance tem como objetivo assegurar que uma organização siga as leis, regulamentos e normas, tanto internas quanto externas, além de fomentar a ética e a integridade. Em contrapartida, a auditoria interna é um procedimento independente e imparcial, voltado para avaliar a eficiência dos controles internos, dos processos e das operações de uma instituição. O papel da auditoria interna é identificar falhas, riscos e áreas que podem ser aprimoradas, oferecendo uma análise crítica e objetiva sobre o desempenho da organização.



A colaboração entre compliance e auditoria interna fortalece a estrutura organizacional, garantindo que tanto as exigências legais quanto a eficiência operacional sejam continuamente monitoradas e aprimoradas.

Tipos de compliance

Abordamos compliance em sua forma mais abrangente, porém é importante ter em mente que é um conceito que se aplica a diversas dimensões dentro de uma organização, quais sejam:



A dimensão regulatória envolve garantir que a organização esteja em conformidade com todas as leis e regulamentos aplicáveis ao seu setor, seja ambiental, trabalhista ou tributário. Enquanto isso, a corporativa diz respeito à aderência a políticas, procedimentos e diretrizes internas de uma organização, o que inclui a adoção de boas práticas de governança corporativa e um código de conduta ético de acordo com normas como as do IBGC.

A dimensão financeira é focada em garantir que a organização siga normas contábeis e financeiras específicas do Brasil, incluindo Compliance com as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) e Compliance com a CVM, no caso de empresas listadas em bolsa de valores. A dimensão de segurança da informação implica assegurar a proteção de dados e informações sensíveis, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que regulamenta o tratamento de dados pessoais no país.

Além disso, no âmbito da saúde e segurança ocupacional, a organização deve garantir um ambiente de trabalho seguro e saudável, conforme as Normas Regulamentadoras (NR) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como a NR-17 (ergonomia) e a

NR-23 (proteção contra incêndios). Com relação aos produtos, quando aplicável, é necessário assegurar que atendam aos padrões de qualidade e segurança exigidos por regulamentações brasileiras, como com normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para produtos farmacêuticos, alimentares e de saúde e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) para certificação e regulamentação de produtos.

A dimensão de direitos humanos, por sua vez, exige o respeito e a promoção desses direitos pela organização, evitando práticas como trabalho infantil, trabalho forçado e discriminação, de acordo com as normas brasileiras e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.

Por fim, a conformidade com normas de mercado abrange a adequação a regulamentações específicas de setores no país, como telecomunicações, energia e financeiro, como prescrevem as exigências de agências reguladoras como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Percebe-se, portanto, que a busca por um programa de compliance de alto padrão envolve estar atento aos diversos ambientes e dimensões relacionados à organização e que é necessário estar atento a diversos aspectos, criar políticas claras, realizar treinamentos contínuos, monitoramento e auditoria, bem como aplicar ações corretivas quando preciso.

Como criar um programa de compliance

Alguns passos são fundamentais para garantir que um programa de compliance seja efetivo e atinja os objetivos necessários.

O primeiro passo envolve o compromisso da alta direção, pois é essencial que ela esteja engajada e apoie o programa de compliance. Esse apoio e liderança são fundamentais para a implementação efetiva das políticas e procedimentos necessários.

Em seguida, é preciso realizar uma avaliação de riscos. Deve-se analisar os riscos de potenciais prejuízos decorrentes do descumprimento de leis, regras e normas, tanto no âmbito interno quanto externo. A aplicação de métodos de avaliação permite mapear a natureza e a extensão dos riscos aos quais a organização está exposta. Um método amplamente utilizado é o *Compliance Risk Assessment* (CRA), que consiste em um roteiro aplicado periodicamente entre a liderança de compliance e a alta direção da organização.

Outro passo importante é o desenvolvimento de políticas e procedimentos que garantam a conformidade com as leis e normas aplicáveis à organização. Esses documentos devem cobrir diversas áreas e ser redigidos de maneira clara e acessível para que todos na organização os entendam e sigam.

Além disso, é indispensável implementar programas contínuos de treinamento e capacitação para todos os funcionários, independentemente do nível hierárquico, garantindo que conheçam as políticas de compliance, os riscos envolvidos e suas responsabilidades.

A comunicação e divulgação também desempenham um papel fundamental. Deve ser feita uma comunicação clara e transparente sobre as políticas de compliance com todos os stakeholders, incluindo a sociedade, no caso de organizações públicas.

Para assegurar que as práticas estejam de acordo com os regulamentos, é essencial realizar monitoramento e auditorias regulares. Esse processo permite identificar e corrigir possíveis desvios com relação às políticas de compliance.

Canais de denúncia seguros e anônimos devem ser estabelecidos para que violações de compliance sejam relatadas sem receio de retaliação.

Além das políticas e procedimentos já mencionados, é importante criar processos claros para a investigação de denúncias de não conformidade e aplicar medidas corretivas quando necessário.

Por fim, o programa de compliance deve ser revisado e atualizado regularmente, visando manter sua eficácia e garantir que esteja sempre alinhado com eventuais mudanças nas leis e normas.

Especificamente para a gestão pública, a implantação de um programa de compliance deve focar em práticas de transparência e prestação de contas, incluindo a publicação de relatórios específicos e a realização de audiências públicas, sempre tendo em vista a gestão eficiente e ética dos recursos públicos, de modo a evitar desperdícios e desvios.



Compliance no Brasil – Petrobras



A Operação Lava Jato expôs uma enorme rede de corrupção que envolvia diversos agentes públicos, empresas privadas e empresas públicas. Um dos casos mais sérios e que gerou maiores prejuízos foi o da Petrobras.

O esquema envolvia grandes construtoras brasileiras que pagavam propinas a executivos da Petrobras e políticos em troca de contratos superfaturados

(Continua)

e privilégios em licitações. Os contratos superfaturados eram inflacionados para incluir o valor das propinas, que, posteriormente, eram distribuídas entre os envolvidos. Em função disso, executivos da Petrobras, políticos e empresários foram presos.

Diante do escândalo, a Petrobras reformulou drasticamente sua política de governança e compliance, que incluiu reestruturação organizacional, incluindo a criação de uma diretoria de governança, risco e compliance, e a nomeação de um diretor executivo de governança e conformidade; desenvolvimento de políticas e procedimentos; treinamento e comunicação obrigatórios sobre compliance e ética para todos os funcionários e contratados; abertura de um canal de denúncias independente e confidencial para reportar violações de compliance; realização de auditorias internas e externas regulares para verificar a conformidade com as políticas; estabelecimento de sanções disciplinares claras para aqueles que violarem as normas de compliance; e revisão periódica do programa de compliance para incluir melhores práticas e atualizações regulatórias.

Essas mudanças ajudaram a empresa a se recuperar de uma séria crise administrativa e reputacional, ajudando a recuperar a confiança do público e dos investidores. A Petrobras se tornou um exemplo de transformação cultural e institucional, adotando práticas de integridade que servem de modelo para outras empresas brasileiras.

Leitura

Para entender melhor a questão, leia o *Programa de compliance da Petrobras – coerentes com o que pensamos, falamos e fazemos*.

Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/40f5099d-2444-66d7-24a9-e7c16515ed57?origin=2>. Acesso em: 8 out. 2024.

Apesar dos benefícios de um programa de compliance, há desafios que podem dificultar a sua implantação. Pode-se destacar a falta de comprometimento, visto que o grau de engajamento dos colaboradores da empresa para cumprimento das normas e para difusão de conhecimento é diretamente proporcional ao sucesso do programa. As lideranças precisam estar engajadas e se responsabilizar por transmitir os valores, crenças e expectativas da empresa aos seus subordinados.

Além disso, outras dificuldades comuns são problemas no monitoramento que abrem brechas para maiores riscos de descumprimento de normas e a falta de canais de denúncia eficazes, especialmente quanto à proteção e à capacidade de transmitir segurança àqueles que denunciam.



MMD Creative/Shutterstock

Um dos grandes desafios contemporâneos de compliance foi a promulgação da LGPD. Essa lei tem o objetivo de implementar diretrizes rígidas de proteção de dados pessoais pelas organizações. Cumprir suas normas, que envolve coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados pessoais, é um novo paradigma que obriga as organizações a se preocuparem cada vez mais com compliance de segurança da informação.

Sendo assim, atuar com compliance é um trabalho contínuo, que demanda aprendizado permanente e foco na consolidação de uma cultura de ética e integridade nas organizações, prezando pelo cumprimento das normas e pela lisura na conduta de todos os colaboradores.

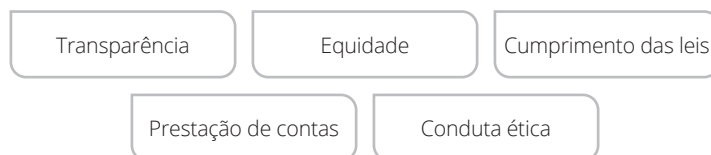
1.4 Governança, governança corporativa e compliance

▶ Vídeo



Nesta seção, iremos retomar brevemente os conceitos de governança pública, governança corporativa e compliance, analisar a inter-relação entre os temas e trabalhar com exemplos práticos de convergência entre eles.

A governança pública e a governança corporativa, embora distintas, apresentam muitos pontos de convergência. Matias-Pereira (2010b) pontua que, embora tenham focos específicos, os setores público e privado têm em comum a necessidade de separação entre propriedade e gestão, além de seguirem os mesmos princípios:



Os programas de compliance e a governança, por sua vez, têm uma relação estreita. Ambos concentram-se em transparência, eficiência da gestão e aumento da credibilidade da organização, mas usam caminhos diferentes para alcançar esses objetivos.

Retomando os conceitos para poder traçar paralelos e diferenças, a **governança pública** diz respeito aos mecanismos, processos e instituições por meio dos quais as autoridades públicas gerenciam os recursos e os assuntos de interesse público. Está centrada na gestão da

coisa pública, buscando transparência, eficiência, eficácia e equidade na administração dos recursos e na prestação de serviços à sociedade. Envolve a criação e a implementação de políticas públicas que atendam aos interesses e necessidades dos cidadãos, assegurando a participação democrática, a responsabilidade e a prestação de contas.

A **governança corporativa**, por sua vez, trata de práticas, normas e processos pelos quais uma empresa é dirigida e controlada. Visa garantir a transparência, a equidade e a responsabilidade na gestão empresarial, promovendo a confiança dos investidores e a sustentabilidade a longo prazo. Abrange a relação entre os diferentes stakeholders, como acionistas, conselho de administração, alta gestão e demais partes, garantindo que os interesses de todos sejam considerados no processo decisório.

Por fim, **compliance** envolve a adesão a leis, regulamentos, normas e políticas internas, tanto no setor público quanto no privado. Trata-se de um conjunto de procedimentos e controles internos que buscam garantir que a organização atue de acordo com as exigências legais e regulamentares, bem como com os padrões éticos estabelecidos. O objetivo do programa de compliance é prevenir, detectar e responder a inconformidades, promovendo uma cultura de integridade e transparência. No Quadro 1, apresentamos resumidamente os principais pontos em comum e diferenças entre os conceitos.

 **Quadro 1**
Comparação entre os conceitos

Aspectos	Governança pública	Governança corporativa	Compliance
Objetivo principal	Gestão eficiente, transparente e equitativa dos recursos públicos.	Direção e controle das empresas, visando sustentabilidade, transparência e retorno financeiro.	Garantir a conformidade com leis, regulamentos, normas internas e padrões éticos.
Público-alvo	Cidadãos, sociedade, órgãos governamentais.	Acionistas, conselhos, gestores, funcionários, stakeholders.	Toda a organização, incluindo funcionários, gestores, acionistas e partes interessadas externas.
Enfoque	Desenvolvimento e implementação de políticas públicas, prestação de serviços públicos.	Governança interna, relação com acionistas e stakeholders, performance financeira.	Prevenção, detecção e resposta a inconformidades legais e éticas.
Responsabilidade	Responsabilidade social, prestação de contas ao público, transparência na gestão pública.	Responsabilidade perante acionistas, stakeholders, transparência nas operações empresariais.	Conformidade regulatória, responsabilidade ética, prevenção de fraudes e corrupção.

(Continua)

Aspectos	Governança pública	Governança corporativa	Compliance
Transparência	Alta importância, promovida por mecanismos públicos de controle, acesso à informação.	Alta importância para manter a confiança dos investidores e a integridade do mercado.	Fundamental para a credibilidade da organização e prevenção de penalidades legais.
Participação	Envolvimento de cidadãos, consulta pública, participação democrática.	Envolvimento de acionistas, conselhos de administração, stakeholders.	Envolvimento de todos os níveis da organização, promovendo uma cultura de conformidade.
Exemplos de instrumentos	Leis, regulamentos, auditorias governamentais, portais de transparência.	Código de governança corporativa, conselhos de administração, auditorias externas.	Programas de compliance, códigos de conduta, treinamentos, auditorias internas.
Impacto de falhas	Perda de confiança pública, aumento da corrupção, ineficiência na administração pública.	Queda no valor das ações, perda de confiança dos investidores, crises de reputação, penalidades legais.	Multas, sanções legais, perda de contratos, danos à reputação, prisões de executivos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse quadro ajuda a visualizar convergências e divergências entre governança pública, governança corporativa e compliance, bem como entender como esses conceitos se inter-relacionam e se complementam na prática.

Convergência

Para isso, é preciso reconhecer alguns desses pontos, por exemplo, a **transparência**, que é importante em todas as áreas para promover a confiança das partes interessadas e assegurar que os recursos estão sendo geridos de maneira justa e responsável. Além disso, há a **responsabilidade** ou **responsabilização**, que visa garantir que os gestores e organizações atuem de acordo com os interesses do público (na governança pública), dos acionistas e stakeholders (na governança corporativa), e das normas legais e éticas (em compliance).

A **integridade**, por sua vez, busca promover práticas éticas e justas nas atividades das organizações e de seus membros, prevenindo fraudes e corrupção, além de garantir o cumprimento dos regulamentos e padrões estabelecidos.

A **prevenção** de fraudes e corrupção, embora seja um tema central em compliance, também é essencial na governança pública e corporativa. A ausência de práticas sólidas pode ter graves consequências em todos os setores.

Divergência

Ao analisar as principais diferenças entre essas áreas, nota-se que o **foco** e o **público-alvo** variam. A governança pública concentra-se na sociedade e nos cidadãos, com o objetivo de promover o bem-estar público e a administração eficiente dos recursos. Em contraste, a governança corporativa dá enfoque nos acionistas e stakeholders, buscando a sustentabilidade da organização e o retorno financeiro. Já compliance preocupa-se em garantir que toda a organização siga as normas e regulamentos, independentemente do público-alvo, assegurando que todas as atividades estejam em conformidade com a legislação.

Os **instrumentos** utilizados também diferem. Na governança pública, incluem-se leis, regulamentos, auditorias governamentais e mecanismos de transparência, como portais públicos. Na governança corporativa, por outro lado, os principais instrumentos são códigos de governança, conselhos de administração e auditorias externas. Em compliance destacam-se os programas de compliance, códigos de conduta, treinamentos e auditorias internas.

O **impacto das falhas**, embora severo em todas as áreas, apresenta características distintas. Na governança pública, falhas podem resultar em perda de confiança pública, aumento da corrupção e ineficiência administrativa. Na governança corporativa, elas podem levar à queda no valor das ações, à perda de confiança dos investidores e a crises de reputação. Em compliance, as consequências incluem multas, sanções legais, perda de contratos e danos à reputação da organização.



Caso Enron e Lei Sarbanes-Oxley (SOX)



O colapso da Enron em 2001 é um exemplo clássico de falhas em governança corporativa e compliance. A empresa, que era uma das maiores corporações de energia dos Estados Unidos, foi à falência após a revelação de graves fraudes contábeis. A falta de transparência, a conivência dos auditores e a ausência de controles internos eficazes contribuíram para a derrocada da empresa.

Como resposta ao escândalo, o poder público dos EUA aprovou, em 2002, a Lei Sarbanes-Oxley, que estabeleceu novos padrões para a governança corporativa e a responsabilidade financeira das empresas públicas. Esse caso reforça a importância de uma boa governança corporativa e de programas de compliance rigorosos para evitar fraudes e proteger os interesses dos stakeholders. Além disso, a lei exemplifica como a regulamentação pode fortalecer tanto a governança corporativa quanto as práticas de compliance.



Vídeo

A Operação Lava Jato no Brasil é um exemplo marcante de como a falta de compliance e governança adequada pode levar a uma série de escândalos de corrupção tanto no setor público quanto no privado. Para compreender o caso, assista a *10 Anos da Operação Lava Jato*, do canal Metrôpoles.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PR9zHCOe31k>. Acesso em: 8 out. 2024.

Podemos concluir que governança pública, governança corporativa e compliance são conceitos distintos mas inter-relacionados, que juntos promovem a transparência, a responsabilidade e a integridade tanto no setor público quanto no privado. Os casos estudados ilustram a importância dessas práticas na prevenção de fraudes, corrupção e na promoção de uma cultura ética e transparente. A compreensão e aplicação desses conceitos é crucial para o desenvolvimento de sociedades e mercados mais justos e eficientes.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança, seja no setor público ou privado, desempenha um papel fundamental na construção de instituições mais sólidas, transparentes e eficientes. No contexto da governança pública, ela é, alinhada com os interesses da população, essencial para fazer com que os recursos públicos sejam geridos de maneira responsável. Um governo que adota boas práticas de governança está mais preparado para enfrentar desafios complexos, garantir a prestação de serviços de qualidade e promover a justiça social. A transparência e a responsabilidade são pilares fundamentais que fortalecem a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, permitindo um ambiente de maior participação social e controle externo.

No âmbito privado, a governança garante que as empresas atuem de maneira ética e alinhadas aos interesses de seus stakeholders. A adoção de boas práticas de governança corporativa não só aumenta a eficiência operacional, mas também melhora a reputação da empresa, ajuda a atrair investimentos e cria valor a longo prazo. As empresas que adotam melhores práticas de governança são vistas como mais confiáveis e sustentáveis, além de serem capazes de responder de maneira eficaz às demandas do mercado e da sociedade.

Compliance, por sua vez, é um elemento que integra e reforça a governança seja no setor público, seja no privado. No setor público, o processo de compliance é fundamental para garantir que as normas e regulamentos sejam rigorosamente seguidos, prevenindo desvios e irregularidades. Ele atua como um mecanismo de controle que protege a integridade das instituições e garante que as políticas públicas sejam implementadas de maneira justa e eficaz. No setor corporativo, compliance é igualmente crucial, assegurando que as empresas operem dentro dos limites legais e éticos. Ele ajuda a prevenir fraudes, corrupção e outros riscos que podem comprometer a integridade e a sustentabilidade da empresa.

A integração entre governança e compliance no setor público e no privado, fortalece a capacidade das instituições de enfrentar os desafios contemporâneos. Com a crescente complexidade dos ambientes regulatórios e o aumento das expectativas da sociedade, é fundamental que as organizações se adaptem continuamente. A colaboração entre governo, empresas e sociedade civil é essencial para promover um ambiente de governança robusta, onde todos os atores desempenham seu papel na construção de um futuro mais justo e sustentável.

À medida que a sociedade se torna mais informada e exigente, a governança pública e corporativa, aliada a práticas sólidas de compliance, deve evoluir para se adaptar a novas realidades. A era digital e a globalização oferecem novos desafios e oportunidades que exigem uma postura proativa e inovadora das instituições. A proteção de dados, a cibersegurança, a sustentabilidade e a responsabilidade social são apenas alguns dos temas que demandam uma abordagem integrada de governança e compliance.

A adoção dessas práticas é fundamental para garantir a confiança da sociedade e promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo. O compromisso com governança e compliance deve ser contínuo, sustentado por uma cultura organizacional que valorize a integridade, a ética e a responsabilidade em todas as esferas, permitindo que as instituições enfrentem os desafios do presente e do futuro.



ATIVIDADES



Atividade 1



Como o problema da agência afeta a governança pública e quais são seus principais aspectos?



Atividade 2



Defina governança corporativa e descreva a importância dos seus princípios fundamentais para as empresas.



Atividade 3



Analise as diferenças entre as perspectivas preventiva e repressiva no que diz respeito a compliance.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6404-15-dezembro-1976-368447-norma-pl.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atto2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atto2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 9.901, de 8 de julho de 2019. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jul. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9901.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: TCU/Secex Administração, 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 11.129, de 11 de julho de 2022. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atto2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. *Guia da Política de Governança Pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2024.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, v. 3, n. 2, p. 220-246, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. *Governança pública: gestão estratégica no século XXI*. São Paulo: Atlas, 2010b.

Ética, transparência e combate à corrupção

A governança pública é um pilar essencial para o funcionamento ético e eficiente da sociedade. Tendo em vista a crescente demanda por transparência e integridade, este capítulo explora os princípios da governança pública, a ética, bem como as ferramentas de transparência e o combate à corrupção. Esses elementos são fundamentais para uma gestão pública justa e eficaz.

O capítulo está dividido em quatro seções. Inicialmente, na seção 2.1, conheceremos os conceitos e refletiremos sobre a importância dos princípios da governança pública, passando, então, na seção 2.2, a refletir sobre os princípios da ética e analisar sua importância como ferramenta da governança pública. A seguir, na seção 2.3, exploraremos ferramentas para promover a transparência, como o uso de portais da transparência e relatórios de gestão, além de outras ferramentas. Por fim, na seção 2.4, apresentaremos a corrupção e improbidade administrativa, analisando suas definições e explorando as legislações e os regulamentos de combate à corrupção e à improbidade administrativa, bem como refletiremos sobre a aplicação de auditorias e controle interno para prevenir a corrupção e entender o funcionamento dos organismos de controle e fiscalização.

Ao fim do capítulo, espera-se que você tenha refletido sobre a importância de uma governança pública ética e transparente, e compreendido como as ferramentas de combate à corrupção e improbidade administrativa podem transformar a realidade do setor público. A implementação de princípios de governança e a promoção de uma cultura ética são essenciais para garantir uma gestão mais eficaz e alinhada com o interesse público.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- conhecer os conceitos e refletir sobre a importância dos princípios da governança pública: probidade, transparência, *accountability*, responsabilidade, participação social, equidade e sustentabilidade;
- refletir sobre os princípios da ética e analisar a importância da ética como ferramenta da governança pública;
- explorar ferramentas para promover a transparência, como o uso de portais da transparência e relatórios de gestão e outras ferramentas;
- compreender a corrupção e improbidade administrativa.

2.1

Princípios da governança pública

▶ Vídeo



Os princípios de governança do Estado Brasileiro são definidos pelo Decreto n. 9.203/2017. Em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU) detalhou esses princípios da governança pública organizacional, os quais formam um conjunto abrangente de valores interdependentes que orientam a atuação das organizações públicas e de outros entes públicos, com o objetivo de alcançar resultados desejados e fortalecer a confiança da sociedade nessas instituições. Esses princípios são:



A seguir, abordaremos cada um deles.

Capacidade de resposta

A capacidade de resposta refere-se à habilidade das organizações públicas de responder de maneira eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas.

Uma das melhores formas de aumentar a capacidade de resposta é por meio da colaboração entre diferentes setores da sociedade. A colaboração entre entidades estatais, não estatais e a sociedade civil é essencial para compreender as demandas da sociedade, equilibrar interesses, priorizar as necessidades e aumentar a confiança nas instituições públicas. Esse tipo de colaboração permite que os governos acessem conhecimentos especializados e recursos que, de outra forma, estariam fora de seu alcance.

É necessário ter como foco a satisfação das expectativas dos cidadãos quanto à qualidade, quantidade e rapidez dos serviços públicos, mesmo com recursos limitados. A capacidade de resposta, além de estar diretamente ligada à participação pública, depende da transparência nos processos e na comunicação com a sociedade, permitindo um alinhamento mais preciso entre as demandas e a atuação do governo. Envolve também fatores como a capacitação técnica dos agentes públicos e o uso de ferramentas tecnológicas para ampliar o alcance e a eficiência dos serviços.

O uso de tecnologias vem crescendo como um aspecto essencial na ampliação da capacidade de resposta. Ferramentas como plataformas de atendimento digital, automação de processos e inteligência artificial podem agilizar significativamente os serviços públicos, permitindo que os governos façam mais com menos.

Quando combinada à transparência, a capacidade de resposta aumenta a legitimidade do governo, uma vez que os cidadãos podem acompanhar o desempenho das instituições em tempo real, o que ajuda a consolidar a confiança pública.

A participação ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisões públicas é fundamental para fortalecer a capacidade de resposta. Quando os governos incorporam mecanismos de consulta pública e ouvem diretamente as demandas dos cidadãos, eles conseguem não apenas melhorar a alocação de recursos, mas também fortalecer a legitimidade democrática.

Outro fator relevante é a formação e qualificação dos servidores públicos, já que servidores capacitados, com acesso a treinamento constante e ferramentas adequadas, tendem a ter maior capacidade de resposta em situações de crise e de demanda elevada. Além disso, a adoção de inovações tecnológicas deve estar sempre associada à

capacitação contínua dos servidores, assegurando que a melhoria dos processos seja acompanhada por uma equipe qualificada.

A capacidade de resposta das organizações públicas vai além da mera entrega de serviços. Ela envolve a construção de uma relação de confiança com os cidadãos, a utilização inteligente de recursos, a promoção da participação pública e a adoção de tecnologias que aumentem a eficiência.

Um exemplo prático no Brasil é o e-SUS, um sistema que organiza as informações da Atenção Primária à Saúde (APS), melhorando a gestão e o atendimento por meio de sistemas integrados, como o Prontuário Eletrônico do Cidadão.

Integridade

O princípio da integridade, que também é chamado por alguns autores de *probidade*, refere-se ao compromisso com valores, normas éticas e princípios que colocam o interesse público acima dos interesses particulares, sendo essencial para manter a confiança da sociedade.

A confiança da população nas instituições públicas está diretamente ligada à percepção de integridade por parte de seus representantes. A falta de integridade, que se materializa por meio de corrupção, fraude ou qualquer forma de comportamento antiético, mina a legitimidade do governo. Por outro lado, a demonstração de um compromisso consistente com a integridade fortalece a confiança e o apoio público.

O Índice de Percepção de Corrupção (IPC) mede a percepção pública sobre a integridade dos governos. Em 2023, o Brasil obteve 36 pontos, ocupando a 104ª posição entre 180 países, refletindo a necessidade de avanços na área.

A promoção da integridade pública não depende apenas de leis e normas, mas de sistemas abrangentes e coerentes que promovam uma cultura de integridade. Isso envolve a criação de um arcabouço legal robusto, políticas públicas voltadas à prevenção de desvios e, principalmente, a implementação de mecanismos de fiscalização e auditoria eficazes.

Estabelecer uma cultura de integridade demanda um compromisso constante por parte dos líderes e servidores públicos com a ética. Além disso, a disseminação de boas práticas de integridade pode ser aprimorada por meio de parcerias com o setor privado e com ONGs,

que muitas vezes têm iniciativas inovadoras nesse campo. Organizações que incorporam a integridade como valor central tendem a resistir melhor às pressões de corrupção.

No Brasil, um dos principais marcos no combate à corrupção e promoção da integridade é a Lei da Ficha Limpa, de 2010, que visa impedir a candidatura de políticos condenados por crimes como corrupção, abuso de poder e crimes eleitorais. Essa lei exige que candidatos tenham uma ficha limpa para concorrer a cargos públicos, o que fortalece a confiança da população nas instituições, promovendo maior responsabilidade no cenário político.

Transparência

A transparência implica permitir que a sociedade tenha acesso a informações atualizadas sobre operações, processos decisórios e resultados das organizações públicas.

A promoção da transparência nas organizações públicas inclui a publicação de informações claras e acessíveis sobre a execução orçamentária, contratação de serviços, processos decisórios e políticas públicas. Ainda, é fundamental garantir a disponibilização de informações em linguagem simples e acessível, utilizando canais de comunicação digitais e tradicionais para alcançar toda a população, especialmente as comunidades mais vulneráveis.

A transparência não deve se limitar ao atendimento das exigências mínimas legais, cabendo aos governos adotarem uma postura proativa ao disponibilizar dados relevantes e de interesse público. Isso não inclui apenas informações financeiras e administrativas, mas também dados de impacto social, ambiental e de desempenho de políticas públicas, apresentando informações que sejam claras e acessíveis, permitindo à população interpretar e utilizar os dados fornecidos com facilidade.

Adicionalmente, outro aspecto essencial da transparência é garantir que os cidadãos busquem informações sem medo de represálias. O direito de acessar informações públicas deve ser assegurado por mecanismos legais que protejam a integridade de quem solicita informações.

Equidade e participação

A equidade, um dos pilares da governança pública, refere-se à justa distribuição de oportunidades, recursos e benefícios entre

todos os cidadãos, independentemente de suas condições socioeconômicas, gênero, raça ou localização geográfica. A equidade também se reflete na elaboração de políticas públicas que visam reduzir as desigualdades históricas e garantir a inclusão de populações marginalizadas.

A participação social é fundamental para assegurar a equidade, visto que a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, seja por meio de consultas públicas, conselhos participativos ou outras formas de engajamento, aumenta a probabilidade de que as políticas públicas atendam às necessidades de todos.

Um contexto com participação social envolve também a criação de canais de comunicação permanentes entre os governos e os cidadãos. A adoção de mecanismos de participação digital pode ampliar esse processo, dando voz a mais pessoas.

Um exemplo de participação social bem-sucedida no Brasil é o Orçamento Participativo (OP), no qual os cidadãos têm a oportunidade de decidir diretamente sobre a alocação de parte do orçamento público. Essa iniciativa, implementada em diversas cidades, promove a equidade ao garantir que as comunidades mais afetadas pelas desigualdades possam definir prioridades para seus territórios.

É possível afirmar que equidade e participação são interdependentes: para que haja justiça social, as decisões públicas precisam refletir a diversidade e a pluralidade da sociedade, o que só é possível por meio de uma participação ampla, inclusiva e eficaz.

Responsabilização (*accountability*)

A responsabilização (*accountability*), ou, como definição de alguns autores, *prestação de contas e responsabilidade*, é um princípio que envolve a obrigação das entidades e indivíduos que gerenciam recursos públicos de prestar contas de maneira clara e tempestiva, assumindo as consequências de suas ações ou omissões. Uma prestação de contas eficaz está vinculada a incentivos e instrumentos institucionais que promovem a responsabilização, a participação da sociedade e a cooperação entre diversos atores, sendo fundamental para garantir a transparência, a justiça e a eficácia na gestão pública.

Pode-se afirmar que ela é bidimensional no contexto da administração pública, uma vez que envolve a capacidade do governo ou de uma entidade pública de cumprir duas funções principais:

Prestar contas

Aplicar punições

Dessa forma, a administração pública não deve apenas justificar suas ações e decisões, mas também assumir as consequências adequadas em caso de falhas ou atos impróprios.

A prestação de contas se refere à responsabilidade na apresentação de informações sobre como os recursos públicos são utilizados e como as decisões são tomadas, o que inclui ferramentas como relatórios financeiros detalhados, auditorias independentes e processos de consulta pública para garantir essa prestação de contas. Além disso, a prestação de contas não se limita apenas à divulgação de dados, mas também à capacidade de responder proativamente às demandas e aos questionamentos dos cidadãos. Isso permite que a população avalie se os serviços públicos estão sendo entregues com eficiência, eficácia e economicidade, e se os recursos estão sendo aplicados de maneira responsável.

Por outro lado, temos a dimensão de punir que está relacionada à capacidade de impor sanções e consequências por atos e omissões impróprios ou ilegais, incluindo mecanismos de responsabilização que garantam a apuração das irregularidades e a imposição de consequências proporcionais. A capacidade de punir é essencial para garantir que os agentes públicos respondam por suas ações, assim como para reforçar a integridade das instituições e prevenir a impunidade.

Confiabilidade

A confiabilidade está ligada à capacidade das instituições públicas de minimizar as incertezas e proporcionar segurança à sociedade em relação à atuação institucional. Para serem vistas como confiáveis, as organizações precisam demonstrar competência, entregando serviços públicos que correspondam às expectativas da população, e agir de acordo com valores que incentivem a integridade e o compromisso com o bem público.

Nesse sentido, a confiança é um elemento fundamental do contrato social, conceito que se refere ao acordo implícito entre os indivíduos

e o Estado, no qual os cidadãos cedem parte de sua liberdade em troca de proteção e serviços por parte do governo. Instituições confiáveis fortalecem esse vínculo, promovendo a cooperação e a aceitação das normas, enquanto a falta de confiança pode gerar desobediência, protestos e instabilidade social.

Além da competência técnica, a confiabilidade também exige adesão a valores éticos. Instituições que atuam com justiça, equidade e respeito aos direitos humanos promovem uma moralidade pública que fortalece a confiança dos cidadãos. Quando se percebe que as instituições operam com integridade e compromisso com o interesse público, a confiança se consolida.

Por outro lado, a corrupção e a ineficiência são dois grandes inimigos da confiabilidade institucional.



A confiança é um bem intangível, mas fundamental, especialmente em casos excepcionais de emergência. Durante a Pandemia de Covid-19, por exemplo, países com altos níveis de confiança em suas instituições foram capazes de implementar políticas de saúde pública mais eficazes, contando com a adesão da população às medidas de controle.

A confiabilidade também está diretamente ligada à percepção de integridade e transparência. Governos que adotam políticas públicas com base em dados e evidências científicas, e que mantêm uma comunicação clara e aberta com a população, tendem a ser percebidos como mais confiáveis.

A legitimidade e a estabilidade institucional também são fatores importantes. Instituições vistas como legítimas, por refletirem os valores e aspirações da sociedade, e estáveis, capazes de manter seu funcionamento adequado mesmo em situações de crise, promovem a sensação de segurança e confiança no público.

Melhoria regulatória

Por fim, a melhoria regulatória envolve a criação e avaliação de políticas e normas de maneira transparente, fundamentada em evidências e guiada pelas perspectivas dos cidadãos e demais partes interessadas. Mas, primeiramente, é importante esclarecer o que se entende por regulação.

A regulação consiste no conjunto de regras, normas e diretrizes estabelecidas por órgãos governamentais com o objetivo de organizar e orientar o funcionamento de setores específicos da economia e da sociedade. Ela busca equilibrar interesses diversos, como a proteção dos consumidores, a promoção da concorrência e a defesa do meio ambiente, além de garantir condições justas para o desenvolvimento econômico e social. A regulação pode ser aplicada a diferentes áreas, como serviços públicos, meio ambiente, saúde, segurança e mercado financeiro.

Quando a regulação é bem direcionada e baseada em evidências, as chances de implementação eficaz aumentam consideravelmente. Isso significa que as políticas são mais propensas a alcançar seus objetivos econômicos, sociais e ambientais de maneira efetiva e sustentável. Além disso, uma abordagem regulatória sólida permite o monitoramento contínuo e ajustes proativos das normas conforme necessário, garantindo que as políticas se mantenham relevantes e eficazes diante de mudanças no cenário econômico ou tecnológico. Uma boa regulação é, portanto, fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes a longo prazo, promovendo o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.

A aplicação dos princípios de governança pública abordados ao longo desta seção são fundamentais para assegurar que as organizações públicas operem de maneira eficiente, transparente e em benefício do interesse público. Esses princípios não atuam de maneira isolada, mas se complementam e se reforçam mutuamente. A integridade, por exemplo, fortalece a transparência e promove a confiança pública, enquanto a capacidade de resposta é potencializada pela participação cidadã e pela melhoria regulatória. A aplicação conjunta desses princípios é essencial para que as instituições públicas cumpram seu papel social de maneira justa e eficaz, fortalecendo a legitimidade democrática e promovendo o desenvolvimento de uma gestão pública mais ética e responsável.

Leitura

Sugere-se a leitura do documento *10 passos para a boa governança*, elaborado pelo TCU. Trata-se de um material conciso que, além de uma breve introdução sobre governança, seus princípios e diretrizes, também apresenta, como o nome sugere, 10 passos a serem seguidos para que um órgão público desenvolva um bom sistema de governança pública.

Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf.
Acesso em: 26 set. 2024.

2.2 Ética e transparência na gestão pública

▶ Vídeo



A ética pode ser entendida como o conjunto de valores e princípios que orientam a conduta humana, buscando distinguir o certo do errado, o justo do injusto, sempre com o objetivo de garantir o respeito à dignidade e aos direitos dos indivíduos. Trata-se de uma reflexão sobre a moralidade, que, ao longo da história, tem sido interpretada de diferentes maneiras.

Kant

Propunha uma moralidade baseada em leis universais e imparciais.



Aristóteles

Associava a ética à busca pela virtude.



slavantonov/Shutterstock

A filosofia moral, com suas vertentes principais como o consequencialismo e a deontologia, busca entender os fundamentos das ações humanas. O consequencialismo avalia a moralidade com base nos resultados das ações, sendo o utilitarismo sua forma mais conhecida, enquanto a deontologia, centrada no dever, valoriza a correção intrínseca das ações, independentemente das consequências. A ética kantiana, por exemplo, defende que o dever deve prevalecer, sem influência de sentimentos ou resultados práticos.

Segundo Rios (2008), a ética envolve uma análise crítica da moralidade, oferecendo princípios orientadores em vez de regras fixas. Ao refletirmos eticamente, buscamos coerência e consistência nos valores que direcionam nossas ações, visando a uma base sólida para que elas tenham verdadeiro significado social.

A ética orienta comportamentos individuais e serve como um pilar fundamental para a governança pública, estabelecendo normas que garantem a transparência e a responsabilidade nas ações governamentais.

No contexto contemporâneo, a ética adquiriu ainda mais relevância devido à crescente complexidade das sociedades e à interconexão global. Atualmente, os dilemas éticos vão além do individual, pois abran-

gem organizações, governos e instituições. A ética passou a incluir debates sobre transparência, responsabilidade social e governança, impulsionados pela maior conscientização sobre direitos humanos e justiça social.

Esses princípios filosóficos são fundamentais para entender os desafios enfrentados na administração pública contemporânea, em que a ética é testada diante de problemas complexos e decisões impactantes para a sociedade.

Nesse cenário, os códigos de ética tornaram-se ferramentas essenciais para orientar comportamentos em ambientes profissionais e organizacionais. Longe de serem simples normas rígidas, esses códigos buscam alinhar princípios morais às práticas diárias, assegurando que indivíduos e instituições mantenham a integridade e a justiça em suas condutas. No setor público, esses códigos derivam de diversas fontes, como o caráter pessoal dos servidores, regulamentos internos, legislação nacional e convenções internacionais. Adicionalmente, eles podem ser considerados instrumentos que reforçam a governança pública ao estabelecer padrões claros que promovem a integridade e a confiança nas instituições.

No Brasil, a ética no setor público ganhou força com a Constituição de 1988, que formalizou o princípio da moralidade no artigo 37, ao lado de outros pilares da administração pública. Isso estabeleceu a ética como uma prática exigida dos agentes públicos, reforçando a necessidade de condutas baseadas em integridade.

De acordo com Di Pietro (2005), o princípio da moralidade administrativa será violado sempre que, no âmbito administrativo, for constatado que a conduta da Administração ou do administrado, ainda que esteja de acordo com a lei, fere a moral, os bons costumes, as normas de boa gestão, os princípios de justiça e a noção comum de honestidade.

2.2.1 O sistema brasileiro de ética pública

O avanço da gestão da ética pública no Brasil ocorreu em resposta à insatisfação social com a conduta das autoridades e à falta de separação entre as esferas pública e privada. Em 1994, foi criado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal pelo Decreto n. 1.171/1994, o qual estabelece diretrizes para a conduta ética



Leitura

Sugere-se a leitura do *Guia de Gestão da Ética na Administração Pública*, elaborado pela Comissão de Ética Pública, para entender o tratamento da ética na esfera federal. O documento descreve o sistema de gestão da ética no Poder Executivo Federal, os principais pontos do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, o funcionamento das comissões de ética e orientações para implementar um sistema de gestão da ética, além de fornecer modelos para a criação de um código de ética e de normas para esse sistema.

Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/guias-e-modelos-de-documentos/guia-cep-entes-subnacionais-com-anexos-2023.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

dos servidores públicos federais, incluindo regras deontológicas, deveres, vedações e a criação de comissões de ética.

Entre os princípios destacados está a exigência de que a atuação do servidor público seja digna, eficiente, moral e justa, indo além da simples legalidade. O servidor deve avaliar suas ações com base em princípios éticos, escolhendo entre o honesto e o desonesto, além de zelar pelo bom atendimento ao público.

O código também apresenta diversas proibições, como o uso indevido do cargo para benefício próprio ou de terceiros, a prática de atos que prejudiquem a moralidade e a ética no serviço público, a aceitação de vantagens indevidas e o uso de informações privilegiadas para fins pessoais.

Adicionalmente, o documento regula a criação das comissões de ética, responsáveis por assegurar a aplicação do código nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Essas comissões visam garantir a transparência, o bom desempenho e a conduta ética dos servidores.

Nos anos seguintes, o sistema teve mais algumas evoluções. Em 1999, a Comissão de Ética Pública (CEP) foi instituída para orientar a alta administração federal. No ano seguinte, o Código de Conduta da Alta Administração Federal definiu regras para os cargos de maior relevância, e, em 2007, o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal foi aprimorado com o Decreto n. 6.029, que reforça as diretrizes e promove a integração de normas e políticas públicas ligadas à ética no poder executivo.

Nos últimos anos, os escândalos de corrupção no Brasil evidenciaram ainda mais a importância da ética no serviço público. A Lei Anti-corrupção e o Decreto n. 8.420/2015, que a regulamenta, introduziram mecanismos de integridade e códigos de ética como formas de prevenir e sancionar comportamentos antiéticos, promovendo a integridade e fortalecendo a confiança nas instituições.

A adoção de códigos de ética no Brasil segue uma tendência internacional. Inspirações como o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, de 2000, influenciaram o aprimoramento da governança pública em diversos países, incluindo o Brasil.

Além de orientar a conduta dos servidores, a ética também deve permear os sistemas organizacionais. Processos e estruturas que favorecem a transparência e a meritocracia são essenciais para minimizar práticas corruptas, como o nepotismo¹ e a concentração de poder. Reflexões sobre ética e governança pública são, portanto, indispensáveis para garantir uma administração justa e eficiente, orientada pelo interesse público.

Em contextos de histórico de corrupção, como o Brasil, a ética torna-se uma ferramenta fundamental para a gestão pública. Códigos de ética estabelecem padrões claros de conduta, promovendo a transparência e o respeito aos direitos dos cidadãos. Além disso, a relação entre ética e governança é reforçada por legislações como a Lei Anticorrupção, que exigem a adoção de medidas de integridade para mitigar comportamentos antiéticos.

Por outro lado, conforme Da Graça e Sauerbronn (2020), um dos principais desafios para a administração pública promover o bem comum é a distância entre os servidores de linha de frente e as leis que regulam suas funções, com normas que muitas vezes não refletem a realidade das práticas diárias dos órgãos públicos e, que em alguns casos, podem até entrar em conflito com os atos necessários para esse objetivo. Isso requer que se vá além dos códigos de ética, fomentando um compromisso com a educação e o treinamento das pessoas sobre esses códigos, como parte de um sistema de governança pública que inclui outros instrumentos educativos.

Adicionalmente, a ética deve partir das lideranças. Os gestores têm a responsabilidade de promover uma cultura ética dentro das organizações governamentais, já que a liderança, por ser referência e inspiração, desempenha um papel fundamental na orientação dos comportamentos. A conduta do líder deve ser sempre ética e exemplar, pois será observada e replicada pelos demais servidores.

A ética, enquanto princípio norteador da administração pública, não apenas garante o respeito à legalidade e moralidade, mas também fortalece a confiança entre o Estado e seus cidadãos. Para tal, é essencial que líderes e servidores atuem de maneira exemplar, promovendo um ambiente institucional em que o respeito aos direitos e à justiça social sejam valores centrais.

1

Nepotismo é o favorecimento de vínculos de parentesco em nomeações para cargos públicos, o que viola o princípio da impessoalidade ao priorizar laços familiares em detrimento da capacidade técnica. A prática foi proibida pelo Supremo Tribunal Federal em 2008, consolidando a vedação em todos os Poderes da República.

2.3 Instrumentos de transparência pública

▶ Vídeo



A transparência pública é uma das principais ferramentas de controle social, um instrumento exercido pelos cidadãos, de maneira individual ou coletiva, para fiscalizar a atuação do governo e garantir a responsabilização dos gestores públicos.

Segundo Rigoni e Parra (2017), a Constituição Federal garante a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações que sejam de interesse particular, coletivo ou geral. No entanto, apesar da intenção de garantir imediatamente esse direito de acesso às informações, o dispositivo precisava de regulamentação específica, o que só foi alcançado em 2011. Até então, o acesso era frequentemente dificultado por uma burocracia excessiva, que tratava até mesmo informações de interesse público como sigilosas.

Pode-se afirmar que Lei de Acesso à Informação (LAI) foi um marco importante na promoção da transparência pública ao estabelecer o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção. Ela visa reduzir a assimetria de informação que naturalmente existe entre cidadãos e agentes públicos, fomentando uma cultura de acesso que fortalece o controle social sobre a administração pública. A ausência de informações claras e acessíveis cria abismos significativos entre os cidadãos e o Estado, prejudicando o exercício de direitos fundamentais e o acompanhamento das ações governamentais.

Nesse sentido, a LAI busca tornar a administração pública mais transparente, incentivando a divulgação ativa de informações de interesse coletivo e permitindo que o cidadão exerça seu papel de fiscalização. O acesso à informação, nesse contexto, não é apenas um direito, mas também um instrumento essencial para garantir a responsabilização e o bom desempenho do governo.



Exemplo



Um exemplo claro da importância da LAI foi o caso dos gastos com cartões corporativos da Presidência da República, de 2019, em que jornalistas e organizações da sociedade civil utilizaram essa ferramenta para expor irregularidades. Descobriu-se que milhões de reais foram gastos de maneira questionável, revelando abusos no uso desses cartões, que deveriam cobrir despesas relacionadas ao serviço público. A partir das investigações, o TCU e

(Continua)

o Ministério Público Federal (MPF) aplicaram sanções e ajustes nas regras de uso, reforçando a transparência e o controle sobre essas despesas.

É importante ter em mente, ainda, que a transparência não se limita à disponibilização de dados, pois também abrange a prestação de contas e o fornecimento de informações em linguagem clara e acessível para interpretação e utilização de todos os cidadãos. Com isso, existem dois tipos de transparência:

Ativa

Passiva

A ativa é quando os governos publicam informações públicas na internet de maneira espontânea, como no caso dos portais da transparência. A passiva envolve solicitações de acesso à informação, nas quais o cidadão faz um pedido que deve ser atendido pelo órgão público dentro dos prazos definidos pela LAI.

Visto que a transparência é fundamental para uma administração pública eficiente e responsável, para promovê-la, diversas ferramentas e práticas são utilizadas, permitindo que os cidadãos, os órgãos de controle e a sociedade em geral tenham acesso a informações claras e precisas sobre a gestão pública. Entre as principais ferramentas destacam-se os portais da transparência e os relatórios de gestão. A seguir, iremos explorar as diferentes ferramentas de transparência.

2.3.1 Portais da transparência

Os portais da transparência são plataformas digitais que reúnem informações sobre a execução orçamentária, financeira e operacional de instituições públicas. O propósito principal desses portais é servir como uma ferramenta que possibilite ao cidadão acompanhar, questionar e atuar como fiscal na utilização dos recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como é conhecida a Lei Complementar n. 101/2000, foi uma das primeiras legislações a tratar da responsabilidade na gestão fiscal e a prever mecanismos para aumentar a transparência na administração pública. Ela estabelece que todos os entes federativos (União, estados, municípios e o Distrito Federal) devem divulgar informações sobre a execução orçamentária e financei-

ra por meio de relatórios fiscais. Com a evolução da tecnologia de informação e crescimento da demanda social por transparência, por meio da Lei Complementar n. 131/2009, foi determinada a obrigatoriedade de publicação dessas informações **em tempo real** na internet, através dos portais de transparência.

Já a LAI, denominação utilizada para a Lei n. 12.527/2011, reforça e amplia o direito de acesso à informação pública. Ela estabelece que órgãos e entidades públicas de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, têm o dever de disponibilizar informações de interesse coletivo ou geral de maneira proativa, ou seja, sem que seja necessário um pedido formal por parte do cidadão.

A exigência de ter portais de transparência abrange todos os entes da Federação e todas as esferas de poder. Além disso, empresas estatais e entidades privadas que recebam verbas públicas também devem seguir essas regras.

Os municípios com população superior a 10 mil habitantes foram inicialmente obrigados a disponibilizar informações em tempo real nos portais da transparência a partir de 2013, com a edição da Lei Complementar n. 131/2009. Para os municípios menores, a exigência também entrou em vigor em 2013, mas com regras de simplificação dependendo do tamanho da cidade.

Nos portais de transparência, é obrigatório que sejam publicadas informações que permitam o acompanhamento detalhado da gestão pública. Para isso, devem ser disponibilizadas, no mínimo, informações sobre: estrutura organizacional e suas unidades administrativas; transferências e repasses financeiros; detalhes sobre processos licitatórios e contratos firmados; monitoramento de programas; ações, projetos e obras; acompanhamento das receitas e despesas públicas; e perguntas e respostas frequentes.

Além dos requisitos quanto às informações, os portais de transparência devem cumprir certos requisitos, como: oferecer ferramentas de busca; atualização constante e garantia de autenticidade e integridade das informações; possibilidade de exportação de relatórios em formatos eletrônicos abertos e automatizáveis; ter acessibilidade para pessoas com deficiência; e disponibilizar instruções e locais de contato com a instituição responsável.

O não cumprimento da obrigatoriedade de manter um portal da transparência atualizado e completo pode resultar em sanções para o ente público, incluindo a suspensão do recebimento de transferências voluntárias de recursos da União ou do Estado. Além disso, pode configurar improbidade administrativa por parte dos gestores, o que acarreta sanções legais e judiciais bem como outras medidas corretivas que podem resultar de auditorias e fiscalizações da Controladoria Geral da União (CGU) e dos Tribunais de Contas.

A obrigatoriedade dos portais de transparência trouxe um impacto positivo para a administração pública brasileira, como o **fortalecimento do controle social**, visto que o acesso a informações detalhadas facilita o acompanhamento e a fiscalização da gestão pública; **combate à corrupção**, já que a transparência na aplicação de recursos públicos dificulta práticas ilícitas, aumentando a responsabilização e prestação de contas dos gestores; **melhoria na eficiência da gestão**, tendo em vista que a publicação de dados e consequente monitoramento da sociedade obrigam os gestores a adotar práticas mais eficientes e responsáveis na administração dos recursos públicos.

2.3.2 Relatórios de gestão

Os relatórios de gestão são documentos elaborados por órgãos públicos para a prestação de contas por parte dos gestores. Sua elaboração é uma exigência legal, por meio da divulgação das ações realizadas e da avaliação dos resultados alcançados durante o exercício. Além de facilitar a auditoria dos órgãos de fiscalização, o relatório também garante que o público em geral tenha acesso aos resultados, promovendo a transparência e a publicidade dos atos.

No âmbito da esfera federal, a partir de 2018, o TCU passou a exigir que o Relatório de Gestão (RG) fosse elaborado no formato de Relatório Integrado (RI), seguindo a Estrutura Internacional de Relato Integrado, desenvolvida pelo *International Integrated Reporting Council* (IIRC).

O foco desse relatório está na geração de valor, uma responsabilidade que recai diretamente sobre a liderança da organização, cabendo a ela garantir a melhoria contínua desse processo, seguindo princípios de boa governança, definindo estratégias, alocando recursos de modo eficaz, gerenciando riscos e mantendo uma vigilância cuidadosa sobre o futuro da instituição.

Gestão



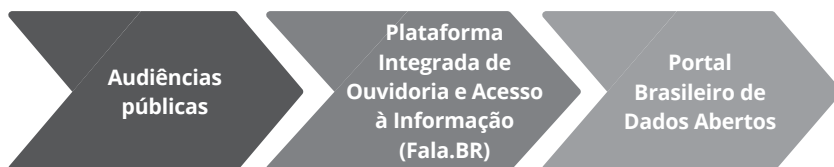
O Relatório de Gestão deve oferecer uma visão clara e objetiva de como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas do órgão contribuem para a geração de valor público no curto, médio e longo prazos. O objetivo é demonstrar e justificar os resultados alcançados em relação aos objetivos definidos, atendendo às necessidades de informação dos usuários de maneira ampla (BRASIL, 2020).

Quanto aos prazos, esse relatório deve ser publicado até 31 de março, ou, no caso de empresas estatais, até 31 de maio do ano seguinte, salvo prazos diferentes previstos por lei para a publicação ou aprovação das demonstrações financeiras.

As informações apresentadas na prestação de contas devem estar alinhadas às finalidades e aos princípios estabelecidos, e o não cumprimento dos prazos ou a ausência de publicação, sem justificativa, configura omissão no dever de prestar contas, o que pode resultar em sanções para os responsáveis.

2.3.3 Outras ferramentas de transparência

Além dos portais da transparência e relatórios de gestão, outras ferramentas contribuem para a promoção da transparência na administração pública, conforme a seguir:



O artigo 48, §1º, I, da LRF estabelece que um dos mecanismos previstos é o incentivo à participação popular e à realização de **audiências públicas**, que devem ocorrer durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Para os municípios, o Estatuto das Cidades exige a realização obrigatória dessas audiências para que as leis de orçamento sejam aprovadas. Nessas sessões abertas ao público os cidadãos podem conhecer detalhes, debater e sugerir alterações nas leis em discussão.

Além de utilizar o Portal da Transparência, os cidadãos podem solicitar informações diretamente aos órgãos públicos, nos termos da LAI. Nesse sentido, a **Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR)** contempla tanto a transparência passiva, por meio de consultas realizadas via LAI, quanto a transparência ativa, ao verificar a divulgação de informações obrigatórias. Essa ferramenta visa monitorar de maneira mais eficaz as ações dos estados e municípios e oferece a possibilidade de registrar manifestações de ouvidoria, como denúncias, reclamações, sugestões, elogios e solicitações, direcionadas ao Governo Federal e a outros entes que utilizam a ferramenta, tudo de maneira centralizada.

Outra ferramenta relevante é o **Portal Brasileiro de Dados Abertos**, que funciona como um repositório de bases de dados acessíveis em formato aberto e permite o uso dos dados para diversos fins, como análises estatísticas, desenvolvimento de políticas públicas mais informadas, criação de ferramentas tecnológicas ou até mesmo o aprimoramento de serviços oferecidos à população. A principal vantagem dos dados abertos é a flexibilidade de seu uso, visto que são disponibilizados em formatos que permitem processamento automatizado.

Algumas ferramentas brasileiras fazem um relevante trabalho ao medir o nível de transparência de entes públicos brasileiros. A Escala Brasil Transparente – 360°, elaborada pela CGU, abrange tanto a transparência passiva, por meio de consultas via LAI, quanto a ativa, verificando a divulgação de dados como receitas e despesas, licitações, contratos, estrutura administrativa, servidores, obras públicas, entre outros. Assim, a Escala acompanha de modo mais eficaz as ações dos estados e municípios em prol do acesso à informação.

Outra ferramenta relevante de monitoramento da transparência é o Radar de Transparência Pública. Criado pelo Sistema dos Tribunais de Contas e pelo Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), atua como uma ferramenta de acesso aos portais de informações dos órgãos públicos brasileiros que responderam aos questionários validados pelos Tribunais. O portal divulga os índices de transparência ativa dos órgãos públicos em todo o país, publica os critérios de transparência atendidos ou não por cada portal e serve como porta de entrada para todos os portais da transparência dos órgãos públicos que participaram do levantamento, facilitando o acesso direto às informações pelos interessados.

Site

Sugere-se navegar pelo site da Escala Brasil Transparente 360°, que permite visualizar os resultados por unidades da federação e municípios e, desta forma, entender como está a transparência no Brasil e o que, na visão da CGU, tem maior relevância em termos de transparência.

Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>. Acesso em: 26 set. 2024.

A transparência pública é um direito dos cidadãos, bem como um instrumento fundamental para garantir a responsabilização e o bom desempenho da administração pública. Com o advento de leis como a LAI e a LRF, houve avanços significativos na divulgação de dados públicos e na promoção de uma gestão mais ética e eficiente.

Entretanto, apesar desses avanços, ainda existem desafios a serem superados, como a burocracia e a falta de acesso facilitado a informações em alguns casos, além da necessidade de promover maior educação e engajamento da sociedade civil no uso dessas ferramentas.

O uso efetivo dos portais da transparência, relatórios de gestão e plataformas como a Fala.BR e o Portal Brasileiro de Dados Abertos contribui para fortalecer a confiança entre governo e sociedade, e combater a corrupção. Ademais, iniciativas de monitoramento, como a Escala Brasil Transparente 360° e o Radar Nacional de Transparência Pública, são fundamentais para garantir que o acesso à informação pública seja eficaz e contínuo.

Portanto, a participação ativa da sociedade e a modernização das ferramentas de transparência são elementos necessários para consolidar uma administração pública responsável, acessível e voltada ao interesse coletivo, e a transparência pública segue como pilar indispensável para o fortalecimento da democracia e para a eficácia do controle social no Brasil.

2.4 Corrupção e improbidade administrativa —

▶ Vídeo



A corrupção e a improbidade administrativa são problemas graves que afetam diretamente a eficiência, moralidade e legalidade da gestão pública. Essas práticas geram perda de confiança nas instituições e prejudicam o uso dos recursos públicos. Ambas são reguladas por leis específicas no Brasil, com o objetivo de coibir e punir os responsáveis por tais atos.

2.4.1 Conceitos

A corrupção é um fenômeno de alcance global que tem acompanhado as sociedades humanas ao longo da história, manifestando-se em diferentes formas e graus. Embora ela exista em diversas épocas e culturas, seu impacto nas sociedades contemporâneas tem sido particu-

larmente prejudicial, comprometendo o desenvolvimento econômico, a estabilidade política e o fortalecimento das instituições democráticas.

Governos e organismos internacionais reconhecem a corrupção como um dos principais entraves ao progresso social, gerando desigualdade, aprofundando crises financeiras e minando a confiança pública nas instituições.

No cenário atual, o combate à corrupção tornou-se uma prioridade mundial, refletido no estabelecimento de legislações, tratados internacionais e ações conjuntas entre estados e órgãos de fiscalização. Com o avanço da globalização, novas formas de corrupção surgem, envolvendo esquemas transnacionais e a utilização de sofisticados mecanismos financeiros, o que torna ainda mais urgente o fortalecimento dos sistemas de auditoria e controle como instrumentos de prevenção e combate a essa prática.

Ela é um problema que se apresenta globalmente, afetando países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em países como o Brasil, onde o combate à corrupção ganhou destaque nos últimos anos devido a operações de grande porte como a Lava Jato, as implicações são profundas, envolvendo desde pequenas práticas ilegais no dia a dia até grandes esquemas de desvio de verbas públicas. Compreender os conceitos de corrupção e improbidade administrativa é essencial para promover uma governança mais ética e transparente.

De acordo com a Transparência Internacional, a corrupção é caracterizada pelo uso indevido de poder delegado para benefício próprio. Ela mina a confiança, enfraquece as instituições democráticas, prejudica o progresso econômico e intensifica a desigualdade, a pobreza, a divisão social e a crise ambiental. Além disso, ela afeta a capacidade estatal, prejudicando a responsabilidade, a transparência e a boa governança.

Conforme a Comissão Europeia, braço legislativo da União Europeia, ela pode se manifestar em forma de pequenos crimes ou em esquemas complexos de alto nível. Além disso, pode se disfarçar por meio de favoritismo, nepotismo, conflitos de interesse e na prática das “portas giratórias”, em que negócios e política se entrelaçam.

São várias as formas nas quais ela se manifesta, incluindo comportamentos como: servidores públicos exigindo ou aceitando dinheiro ou favores em troca de serviços; políticos desviando dinheiro público ou

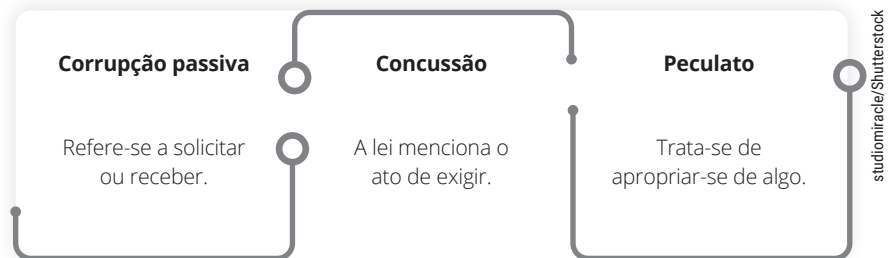
concedendo empregos e contratos para seus doadores de campanha, amigos e familiares; e empresas subornando autoridades para obter negócios lucrativos.

Ela pode ocorrer em diferentes contextos: em negócios, governos, tribunais, na mídia e na sociedade civil, bem como em todos os setores econômicos, como saúde, educação, infraestrutura e esportes. Além disso, ela pode envolver diferentes atores, como políticos, servidores públicos, empresários e outros membros da sociedade.

Normalmente, a corrupção se materializa longe dos holofotes e, frequentemente, os corruptos e corruptores utilizam os serviços de profissionais como banqueiros, contadores, advogados e até mesmo agentes do mercado imobiliário. Esquemas de corrupção costumam se valer, ainda, de sistemas financeiros nebulosos, paraísos fiscais e empresas fantasmas anônimas que permitem a ocultação de riquezas ilícitas.

No Brasil, os tipos de corrupção estão tipificados no Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940), havendo quatro formas principais: corrupção ativa, corrupção passiva, concussão e peculato. O crime de **corrupção ativa** se materializa pelo simples ato de oferecer uma vantagem, não sendo necessário que o servidor público a aceite. Esse crime pode ser cometido por um particular contra a administração pública e a pena varia entre 2 e 12 anos de prisão.

Os crimes de corrupção passiva, concussão e peculato só podem ser praticados por servidores públicos, não sendo atribuídos a particulares. Embora tenham definições semelhantes, há diferenças:



Na **corrupção passiva**, o servidor público solicita ou recebe algum benefício de modo ilegal, aproveitando-se de sua função. O crime de **concussão**, por sua vez, ocorre quando o servidor exige algo devido à sua função, como um agente que cobra dinheiro para não aplicar uma multa. Por fim, no **peculato**, o servidor tem acesso a bens ou valores

em razão de seu cargo e, utilizando-se dessa condição, desvia ou se apropria dos mesmos. Esses crimes estão previstos nos artigos 317, 316 e 312 do Código Penal, com penas que variam entre 2 e 12 anos de reclusão, além de multa.

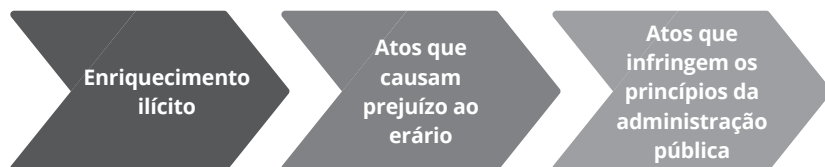
Um exemplo relevante de corrupção foram as obras para realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. O caso do Estádio Mané Garrincha, em Brasília, é emblemático. Conforme dados do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a construção, inicialmente orçada em pouco menos de R\$ 700 milhões, acabou custando quase R\$ 2 bilhões, tornando-se o segundo estádio mais caro do mundo na época (TCDF, 2012; 2016).

Investigações revelaram superfaturamento, desvios de verbas públicas e propinas pagas a políticos e empresários. A obra foi apontada pelo TCU como uma das mais problemáticas, com indícios de fraudes e licitações manipuladas, prejudicando diretamente os cofres públicos, o que levou à prisão do ex-governador do Distrito Federal, posteriormente, do ex-vice-governador, em 2017, ambos acusados de envolvimento no esquema.

Improbidade administrativa

A improbidade administrativa, por sua vez, está detalhada na Lei n. 8.429/1992, conhecida como *Lei de Improbidade Administrativa*, que trata de atos ilícitos praticados contra o patrimônio público, seja da administração direta ou indireta. Esses atos são cometidos de maneira dolosa, ou seja, com intenção, por agentes públicos ou pessoas a eles vinculadas, independentemente da esfera de poder.

Além disso, estão incluídos atos de improbidade praticados contra entidades privadas que recebam apoio financeiro do poder público e contra entidades privadas nas quais o erário público tenha contribuído para sua criação ou financiamento. A seguir, detalharemos os tipos de improbidade administrativa.



2

Malbaratar significa vender ou gastar de forma precipitada, imprudente ou a preço muito baixo, resultando em perda de valor. No contexto de bens ou valores públicos, refere-se ao uso inadequado dos recursos públicos, que podem ser vendidos ou alienados a preços subvalorizados, ou gastos de maneira imprudente.

3

Dilapidação envolve o desperdício deliberado ou a destruição progressiva de bens ou valores públicos. Isso pode incluir, por exemplo, a destruição de patrimônio público, a má conservação de bens do Estado, ou o uso abusivo de dinheiro público para finalidades que não são de interesse público.

O **enriquecimento ilícito** ocorre quando o agente obtém qualquer tipo de enriquecimento ilícito, seja para si ou para terceiros. São exemplos de atos de enriquecimento ilícito: receber bens, valores ou vantagens indevidas em razão do cargo; usar bens ou serviços públicos para benefício próprio; aceitar propinas ou presentes em troca de favorecimentos; obter empréstimos de instituições públicas ou entidades com condições irregulares, entre outros.

Os **atos que causam prejuízo ao erário**, ou seja, que resultam em danos financeiros aos cofres públicos, ocorrem quando o agente público causa lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa, permitindo, facilitando ou contribuindo para a perda, desvio, apropriação, malbaratamento² ou dilapidação³ de bens ou valores públicos. São exemplos de condutas conceder benefício financeiro ou tributário irregular; aplicar indevidamente recursos públicos; permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bens de maneira lesiva ao poder público; celebrar contratos irregulares ou ilegais; usar recursos de forma contrária ao que foi estipulado em normas legais, entre outros.

Por fim, são classificados os **atos que infringem os princípios da administração pública**, mesmo que não resultem em prejuízo financeiro ao erário ou em enriquecimento ilícito. São atos de ação ou omissão dolosa que violam os princípios de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, como: revelar fato ou circunstância sigilosa obtida em razão das funções exercidas; frustrar a licitude de concurso público ou processo seletivo; deixar de prestar contas mesmo podendo fazê-lo; deixar de tornar atos públicos oficiais, entre outros.

Os atos de improbidade administrativa possuem algumas consequências comuns e outras específicas. Para os crimes relacionados ao enriquecimento ilícito, as consequências incluem a perda dos bens ou valores adquiridos de maneira ilegal, a destituição do cargo público, a suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, o pagamento de multa civil equivalente ao valor do enriquecimento ilícito, e a proibição de firmar contratos com o poder público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por até 14 anos.

No caso de atos que resultam em prejuízo ao erário, as penalidades são a perda do cargo público, a suspensão dos direitos políticos por

até 12 anos, o pagamento de multa civil correspondente ao valor do prejuízo, e a proibição de celebrar contratos com o poder público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por até 12 anos.

Além disso, atos que violam os princípios da administração pública podem resultar em uma multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração do agente, além da proibição de contratar com o poder público ou de receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por até 4 anos.

2.4.2 Mecanismos de combate

O combate à corrupção e à improbidade administrativa é um dos maiores desafios enfrentados pelo Brasil. Embora o país ainda sofra com esses problemas, o fortalecimento dos mecanismos de controle, a promoção da transparência e a aplicação de punições eficazes são pilares fundamentais para mitigar esses atos ilícitos.

Combater a corrupção demanda um sistema integrado de fiscalização e responsabilização e, para tal, a legislação brasileira apresenta um conjunto de normas que regulamentam o comportamento dos agentes públicos e impõem sanções rigorosas. A Lei de Improbidade Administrativa, por exemplo, tipifica atos de improbidade, permitindo a aplicação de sanções como a perda de função pública, suspensão de direitos políticos e ressarcimento ao erário. A Lei Anticorrupção, por sua vez, é direcionada principalmente à responsabilização objetiva de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção, e prevê a aplicação de multas elevadas e a possibilidade de acordos de leniência.

Complementando esse arcabouço, a LRF impõe limites ao endividamento público e exige maior transparência nas finanças governamentais, fortalecendo a gestão fiscal responsável. Já a Lei das Denúncias Anônimas (Lei n. 13.608/2018), ao regulamentar o serviço de denúncia anônima, permite que cidadãos possam relatar atos de corrupção com segurança, protegendo sua identidade e incentivando o controle social.

Esses dispositivos legais não são apenas instrumentos punitivos, mas também de prevenção e incentivo à transparência. Eles fazem par-

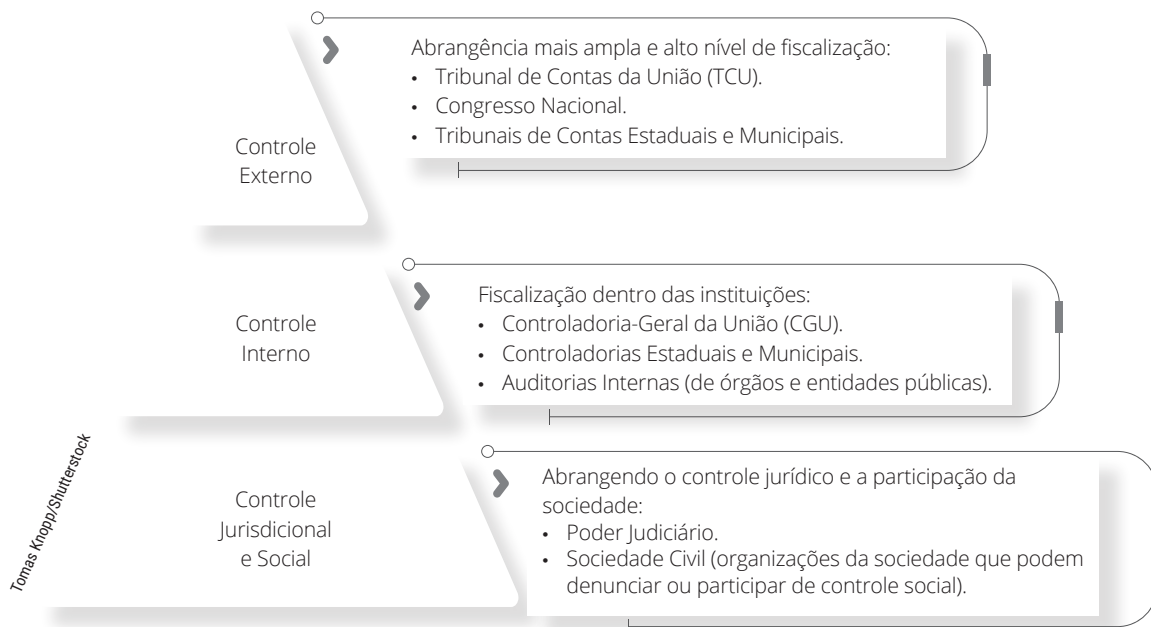
te de um sistema de controle que se estrutura em três frentes principais: controle social, controle institucional e controle jurisdicional, cada um desempenhando funções complementares na fiscalização dos agentes públicos.

Como abordado anteriormente, o **controle social** é o controle realizado pela sociedade ao participar ativamente na fiscalização e acompanhamento das ações governamentais. Enquanto isso, o **controle institucional** refere-se às estruturas internas do próprio Estado que são responsáveis por fiscalizar a legalidade, eficiência e eficácia dos atos da administração pública. Ele se subdivide em controle interno, exercido dentro da própria entidade administrativa ou no caso da União, pela CGU, e controle externo, realizado por órgãos como os tribunais de contas estaduais e da União, o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas, bem como o Ministério Público (MP) tanto a nível federal quanto estadual. Ambos os tipos de controle têm a função de garantir que os recursos públicos sejam bem geridos, promovendo a transparência por meio da prestação de contas e auditorias.

O **controle jurisdicional** é o controle realizado pelo Poder Judiciário, que tem a função de verificar a legalidade dos atos administrativos. Esse controle se limita à análise da conformidade dos atos com a lei, sem interferir no mérito ou na discricionariedade das decisões administrativas, a menos que haja violação de princípios constitucionais. A inafastabilidade da jurisdição garante que qualquer lesão ou ameaça a direito pode ser analisada pelo Judiciário, sendo um mecanismo de proteção aos cidadãos contra eventuais abusos ou ilegalidades cometidos pela administração pública.

Esses tipos de controle interagem entre si e têm a transparência como elemento central. Juntos, eles contribuem para a construção de uma administração pública mais responsável e acessível, na qual o uso de recursos públicos pode ser monitorado de maneira eficiente tanto por órgãos estatais quanto pela própria sociedade.

A seguir, vamos detalhar o papel dos principais entes institucionais responsáveis pelo controle e fiscalização dos órgãos públicos brasileiros.



Os órgãos do topo da pirâmide são responsáveis pelo **Controle Externo** dos recursos públicos, com o TCU apoiando o Congresso Nacional no monitoramento da execução orçamentária e financeira do governo federal, além de contribuir para uma administração pública mais eficiente, ética e responsável.

O TCU fiscaliza a legalidade, legitimidade e economicidade das ações dos órgãos públicos. Nos âmbitos estadual e municipal, essa função cabe aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e, em alguns estados, também aos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), que monitoram capitais ou todas as cidades do estado.

A fiscalização, assim como na esfera federal, é feita em conjunto com o Poder Legislativo (Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores), que supervisiona os Poderes Executivo e Judiciário. É importante destacar que, apesar de serem chamados de *tribunais*, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e não fazem parte do Poder Judiciário. Eles auxiliam o Legislativo no controle externo, fiscalizando os gastos dos três poderes.

O Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, exerce o controle externo, fiscalizando a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de entidades da administração direta e indireta. Esse controle visa assegurar a legalidade, a legitimidade, a economicidade,

o uso correto de subvenções e a renúncia de receitas. Esse modelo de fiscalização também é aplicado nas assembleias legislativas estaduais, distrital e municipais, que contam com o apoio dos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais ou do Distrito Federal, além dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios, quando existentes.

Quanto ao **Controle Interno**, no meio da pirâmide, nos órgãos públicos, é comum a adoção do modelo das três linhas de defesa para combater a corrupção e gerenciar riscos. A primeira linha é composta pelos gestores, responsáveis por implementar controles internos e gerenciar diretamente os riscos nas operações cotidianas. A segunda linha envolve funções como compliance, controladoria e outras unidades que monitoram a conformidade com leis e regulamentos. A terceira linha é formada pela auditoria interna.

As unidades de auditoria interna têm um papel fundamental na promoção da eficiência, transparência e integridade da gestão pública. Elas são responsáveis por avaliar os controles internos, identificar riscos, revisar procedimentos e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e eficaz. Sua atuação envolve, ainda, o apoio à governança, fornecendo análises independentes sobre compliance, além de oferecer recomendações para prevenir fraudes, desperdícios e irregularidades.

Essas áreas seguem normas nacionais e internacionais de auditoria governamental e trabalham em colaboração com órgãos de controle externo, como os tribunais de contas quando necessário.

A CGU, criada em 2003, é o principal órgão de controle interno e anticorrupção do Brasil no âmbito da administração federal. Sua missão é apoiar diretamente o presidente da República na defesa do patrimônio público e na promoção da transparência na gestão governamental. Suas funções incluem controle interno, auditoria, correição, prevenção e combate à corrupção, além de atuar como ouvidoria.

Ela também coordena os sistemas de controle interno, correição e ouvidoria no Executivo Federal, formula políticas de prevenção à corrupção e promove a transparência nos gastos públicos, incentivando a participação e o controle social. Desde 2006, com a criação de áreas específicas para prevenção da corrupção e, em 2019, para acordos de leniência e operações especiais, a CGU consolidou seu papel na proteção do patrimônio público e na promoção da integridade.

Além disso, a CGU fiscaliza a aplicação de recursos públicos federais por Organização não governamental (ONGs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), estados e municípios. Seu modelo de atuação serviu de base para a criação de órgãos de controle interno em estados e municípios, fortalecendo o sistema de controle interno no Brasil e contribuindo para uma gestão pública mais transparente e eficiente.

O **Controle Jurisdicional**, na base da pirâmide, trata do controle sobre os atos da administração pública, assegurando que sejam compatíveis com a Constituição e as leis. Esse controle se dá principalmente por meio da análise de legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos, podendo anular aqueles que violam normas jurídicas, princípios constitucionais ou direitos fundamentais dos cidadãos.

Para atuar, o judiciário precisa ser provocado, respeitando o princípio da inércia. Ele pode ser acionado por indivíduos, empresas, órgãos públicos ou pelo Ministério Público (MP) para julgar ações que questionam atos administrativos ou políticas públicas. Isso inclui ações populares, mandados de segurança, ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, entre outras. Além disso, esse controle ocorre nas esferas federal e estadual, com órgãos específicos responsáveis por assegurar o cumprimento das normas.

Na esfera federal, o Supremo Tribunal Federal (STF) exerce o controle de constitucionalidade, verificando se leis e atos normativos estão em conformidade com a Constituição e julga, ainda, autoridades e atos do Poder Executivo e Legislativo em ações de inconstitucionalidade. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez, julga questões relacionadas à aplicação de leis federais e atua no controle da legalidade de atos da Administração Pública Federal, como ações envolvendo a União, suas autarquias e fundações. Por fim, os Tribunais Regionais Federais (TRFs) exercem controle sobre a legalidade de atos administrativos de órgãos federais e analisam recursos de decisões de juízes federais de primeira instância.

Quanto à esfera estadual, os Tribunais de Justiça (TJs) exercem controle sobre atos administrativos estaduais e municipais, assegurando que esses atos sejam legais e estejam em conformidade com a legislação estadual e federal, e os Juízes de Direito exercem o controle jurisdicional sobre atos administrativos dos municípios e estados, verificando a legalidade e legitimidade de suas ações na primeira instância.

Por fim, o MP, apesar de não ser parte do Poder Judiciário, tem um papel distinto dos demais entes, atua como fiscal da lei e pode promover ações judiciais para garantir o cumprimento da Constituição, combater a corrupção e a improbidade administrativa e assegurar o respeito aos direitos fundamentais. Nas esferas federal e estadual, o MP pode questionar judicialmente atos administrativos ilegais, propor ações de improbidade administrativa e atuar na defesa do patrimônio público.

Vídeo

Sugere-se assistir ao vídeo *As raízes da corrupção no Brasil*, que explica as origens da corrupção no Brasil, a forma como determinadas formas de pensar vêm desde a época colonial e como o patrimonialismo ainda se manifesta na atualidade, o que ilustra o quanto complexo é lidar com o combate à corrupção.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L8r8-9pwUx8>. Acesso em: 27 set. 2024.

O **controle social** é realizado tanto pelos cidadãos individualmente quanto, de modo mais estruturado, por meio de organizações da sociedade que podem denunciar ou participar de controle social. A combinação dos mecanismos de controle social, institucional e jurisdicional, respaldada por uma legislação robusta, é essencial para a construção de uma administração pública mais transparente, eficiente e responsável. Embora o Brasil ainda enfrente grandes desafios no combate à corrupção, o fortalecimento contínuo desses mecanismos, aliado ao engajamento da sociedade, aponta para um futuro de maior integridade no serviço público. O arcabouço legal, junto com a ação coordenada dos diferentes entes de fiscalização, permite não apenas punir os responsáveis por atos ilícitos, mas também prevenir sua ocorrência, promovendo uma gestão pública mais ética e transparente.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública eficaz depende da adesão aos princípios da governança pública visando garantir que os recursos públicos sejam geridos de modo responsável e em benefício da sociedade. Ferramentas como os portais da transparência e relatórios de gestão fortalecem a fiscalização e o controle, promovendo uma administração pública mais acessível e responsável.

Além disso, a ética na administração pública é fundamental para garantir a confiança da sociedade nas instituições. Apesar de o Brasil possuir uma estrutura de controle bem delimitada e normas que visam preservar a moralidade e a responsabilização de agentes públicos, ainda enfrentamos desafios significativos quanto à ética, corrupção e outros desvios de conduta, sendo fundamental o fortalecimento dos mecanismos de controle, a educação contínua dos servidores públicos e o engajamento da sociedade civil no uso das ferramentas de transparência.

Portanto, a combinação de governança pública, ética e mecanismos de controle e combate à corrupção robustos pode transformar o setor público, levando a uma gestão mais eficiente e justa e favorecendo os interesses da sociedade.



ATIVIDADES



Atividade 1



Cite e explique brevemente os princípios da governança pública definidos pelo Decreto n. 9.203/2017.



Atividade 2



Explique o conceito de improbidade administrativa e suas modalidades.



Atividade 3



Qual a função do controle interno nos órgãos públicos e como ele se organiza em três linhas de defesa para combater a corrupção e gerenciar riscos?



REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU n. 84 de 22 de abril de 2020. In: BRASIL. *Boletim do Tribunal de Contas da União de deliberações dos colegiados do TCU e relatores*, v. 1, n. 1, 2018. Brasília: TCU, 2018.

DA GRAÇA, G. R.; SAUERBRONN, F. F. Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coreia do Sul. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 2, p. 297-329, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

RIGONI, A. B; PARRA, P. *A transparência como ferramenta de controle social*. 2017. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Administração Pública) – Centro de Ensino Superior de Maringá, UniCesumar, Maringá.

RIOS, Terezinha Azerêdo. A presença da filosofia e da ética no contexto profissional. *Organicom*, v. 5, n. 8, p. 78-88, 2008.

TCDF. Auditoria aponta um possível prejuízo de R\$ 366 milhões no Estádio Mané Garrincha. *Tribunal de Contas do Distrito Federal*, 2012. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/auditoria-no-estadio-mane-garrincha-aponta-custos-elevados-na-execucao-da-obra/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

Mecanismos e práticas de governança e compliance

A implementação eficaz da governança e do compliance no setor público envolve a adesão aos objetivos e princípios que norteiam essas práticas, além da demanda de atentar-se aos diferentes mecanismos e práticas de governança que os órgãos públicos devem adotar, bem como a legislação aplicável a ambos.

O capítulo está dividido em quatro seções. Na seção 3.1, conheceremos os objetivos da governança e os objetivos e princípios do compliance. Dando sequência, na seção 3.2 abordaremos os mecanismos de governança na administração pública. A seção 3.3 é dedicada a compreender os componentes e as práticas da governança pública; por fim, na seção 3.4 abordaremos o compliance e a legislação no setor público.

Ao final deste capítulo, você será capaz de: entender como a governança e o compliance atuam para que tenhamos uma administração pública que atenda aos interesses da sociedade, bem como a diversidade e complexidade das práticas que devem ser adotadas pelas instituições públicas para atingir seus objetivos institucionais com eficácia.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- conhecer os objetivos e princípios norteadores da governança e compliance;
- explorar a atuação de conselhos fiscais e administrativos, ouvidorias e conhecer mecanismos de controle social;
- identificar os componentes e as práticas adotadas pela governança pública para afirmar e representar o seu valor diante de seus diferentes públicos;
- compreender as principais leis e normas de compliance aplicáveis ao setor público.

3.1 Objetivos e princípios da governança e do compliance

▣ Vídeo



A administração pública é fundamental na execução dos serviços que atendem às necessidades da população, pois é a estrutura responsável por colocar em prática as políticas e as ações do governo. Em essência, é uma organização voltada para a realização de atividades delegadas ao governo, objetivando o atendimento das demandas sociais (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Nesse contexto, a governança pública emerge como uma ferramenta essencial, visto que proporciona práticas de liderança, estratégia e controle que capacitam os gestores a avaliar, direcionar e monitorar o desempenho das organizações públicas, visando à melhoria contínua dos serviços e das políticas ofertadas aos cidadãos.

A eficácia de uma administração pública moderna e transparente passa pela integração de práticas de governança e compliance, que juntos formam a base de um ambiente organizacional íntegro e responsável. Enquanto a governança foca na estrutura e no desenvolvimento de processos de liderança e responsabilidade, o compliance assegura que esses processos operem em estrita conformidade com leis, regulamentos e princípios éticos. Ambos são essenciais para fortalecer a confiança nas instituições e atender às expectativas da sociedade por maior transparência e responsabilidade.

Com as transformações tecnológicas e a crescente demanda por prestação de contas, como a clareza na utilização de recursos públicos e divulgação de resultados, os órgãos públicos precisam se adaptar às exigências de transparência e responsabilidade, criando uma cultura de comunicação aberta e de interação com stakeholders. Em um cenário em que o público tem acesso a informações em tempo real, o compliance surge como um mecanismo fundamental para garantir que as práticas de governança não apenas estejam alinhadas às expectativas sociais, mas também se mantenham em conformidade com as normas legais e regulatórias. Ao integrar esses conceitos, os gestores conseguem fortalecer a credibilidade das organizações, oferecendo um serviço público que inspira confiança e transparência.

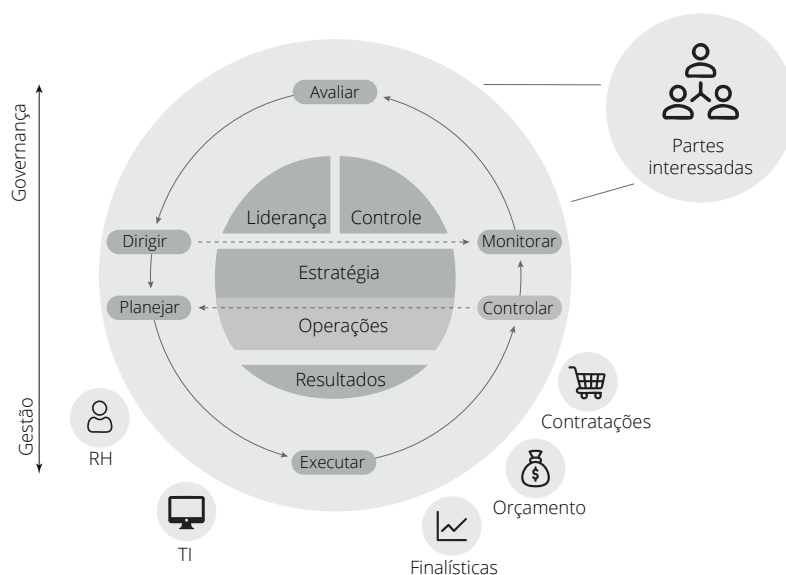
3.1.1 Governança pública

Considerando que o propósito da governança pública é a gestão de recursos públicos com o intuito de alcançar objetivos políticos e atender às demandas da sociedade, há um conjunto de mecanismos e processos que sustentam a ação governamental no cumprimento de suas metas políticas e sociais. O atingimento dessas metas é buscado por meio de três atividades principais.

A primeira é **avaliar** o ambiente, os cenários e o desempenho atual e futuro, com base em evidências. Essa etapa inclui perguntas como “Qual é o problema?” e “Quais são as alternativas de tratamento?”. A segunda é **direcionar**, que envolve priorizar políticas e planos para atender às necessidades dos cidadãos, definindo objetivos claros e estruturando iniciativas. Por fim, a terceira atividade é **monitorar** os resultados e o desempenho, ajustando as ações conforme necessário para garantir que os objetivos sejam atingidos.

As atividades básicas de gestão complementam essas etapas, pois abrangem o planejamento, a execução e o controle, visando garantir a eficácia e eficiência das políticas públicas. Para facilitar a comunicação e a implementação desses conceitos, o Tribunal de Contas da União (TCU) desenvolveu um modelo de governança e gestão adaptado às organizações públicas, conforme Figura 1.

 **Figura 1**
Modelo de governança e gestão



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil, 2020.

O modelo de governança e gestão do TCU destaca a distinção entre essas duas funções, mas reconhece que elas se sobrepõem em alguns pontos. A governança, exercida por instâncias internas e externas, é responsável por fornecer as diretrizes para o planejamento organizacional. Já a gestão gera informações que alimentam o monitoramento da governança, permitindo verificar se as demandas das partes interessadas estão sendo atendidas e identificar as correções necessárias para melhorar o desempenho organizacional. Assim, enquanto a governança define o *o quê* e o *porquê*, a gestão foca no *como* realizar essas políticas na prática.

A boa governança pública, conforme o TCU, além de adotar os princípios previamente abordados, deve seguir algumas diretrizes, como: definir claramente papéis e responsabilidades; estabelecer processos decisórios transparentes e baseados em evidências; promover integridade e conduta exemplar pela liderança; desenvolver a capacidade organizacional; apoiar a inovação; e implementar um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos. Além disso, propõe práticas de monitoramento, prestação de contas e utilização de ferramentas digitais para melhorar a participação e a prestação de serviços públicos.

Slomski (2011) aborda os objetivos do código de melhores práticas de governança corporativa, elaborado pelo Instituto Brasileiro Governança Corporativa (IBGC), analisando suas aplicações na gestão pública governamental. Esses objetivos incluem: aumentar o valor da sociedade, enfatizando que as ações dos governantes, acompanhadas pela vigilância dos cidadãos, são fundamentais para agregar valor à comunidade; melhorar o desempenho por meio de ações que atuem nos ambientes interno e externo; facilitar o acesso ao capital a custos mais baixos, uma vez que um governo bem administrado oferece garantias aos investidores, o que resulta em condições mais favoráveis para empréstimos ao poder público; e contribuir para a perenidade, que se refere à responsabilidade do gestor público de assegurar que os serviços oferecidos à sociedade local sejam sustentáveis ao longo do tempo.

3.1.2 Compliance

O conceito de compliance tem ganhado relevância e impactado empresas de diversos setores e, apesar de sua essência centrada em estar em conformidade com leis e regulamentos, cada vez mais deve

estar integrado às estratégias, aos valores e ao propósito da empresa, sendo encarado como uma oportunidade de gerar confiança, e não apenas como um custo.

Nesse sentido, um dos principais desafios da função de compliance é justificar os custos envolvidos. Em vez de apenas considerar os prejuízos decorrentes da falta de conformidade, é necessário observar os benefícios da adesão às normas. Esses benefícios podem ser avaliados sob dois aspectos: a prevenção dos custos da não conformidade e o aumento da capacidade das instituições de atenderem às necessidades de seus clientes.

Os custos de não estar em compliance são elevados, incluindo o impacto negativo na reputação da organização, a possibilidade de perda da licença de operação e a aplicação de sanções tanto às instituições quanto aos indivíduos envolvidos, como processos administrativos, criminais, multas e até prisão.

Para entender a perda de reputação, é necessário considerar que ela reflete a visão dos clientes e acionistas sobre a organização. Essa avaliação é fundamentada na identidade da empresa, ou seja, nas informações que ela fornece sobre sua visão e estratégia, bem como nas ações que executa ao longo do tempo. Também é influenciada pela percepção de terceiros, como institutos de pesquisa e outras fontes confiáveis, além de seu desempenho, que abrange tanto a lucratividade quanto sua responsabilidade social.

O risco à reputação refere-se à possível perda da imagem da instituição, o que pode resultar em publicidade negativa, queda nos lucros, processos judiciais, redução da base de clientes e até falência. Uma avaliação abrangente desse risco envolve medir como a organização é vista por seus clientes e acionistas, assim como sua capacidade de continuar operando de modo bem-sucedido no mercado.

Para que a função de compliance seja realmente eficaz, é fundamental que a alta administração esteja comprometida e que o compliance faça parte da cultura organizacional. Para ser eficaz, o compliance precisa ser alinhado às estratégias empresariais e centrado nas pessoas. A equipe deve compreender o propósito por trás das ações, o que pode aumentar o engajamento e reduzir violações internas. Contudo, a mudança cultural é um processo gradual e deve ser reforçada em todas as etapas da organização.

Compliance deve ser uma prática presente em todos os níveis da organização, na qual os funcionários compreendam a importância de estar em conformidade e o vejam como um objetivo a ser atingido. Isso não se limita a um manual ou a um código de conduta, mas trata-se de uma integração contínua no comportamento cotidiano.

Para qualquer instituição, a confiança é um fator diferencial no mercado. Embora as leis busquem impor controles e aumentar a transparência, o simples cumprimento das normas legais não assegura plenamente um ambiente em total conformidade com os princípios de compliance. A efetividade do compliance depende da ênfase que a instituição dá a padrões de honestidade e integridade, começando pela alta administração, que deve promover a cultura de compliance ao liderar pelo exemplo. A confiança, portanto, depende dessa postura ética e transparente.

Uma das principais ferramentas para criar um modelo de cultura corporativa voltada para a conformidade é a formalização de diretrizes e expectativas em um código e padrões. A norma australiana AS 3806, na sua edição de 2006, é o primeiro padrão global a apresentar diretrizes para a criação, implementação e manutenção de programas de compliance em organizações, tanto públicas quanto privadas. Seu foco está em garantir a conformidade com leis, regulamentos e códigos aplicáveis, e promover a melhoria contínua do desempenho em compliance.

A norma apresenta os princípios que orientam um programa de compliance, os quais estão distribuídos em quatro áreas, totalizando doze princípios:

1. comprometimento (cinco princípios);
2. implementação (quatro princípios);
3. monitoramento e medição (dois princípios);
4. melhoria contínua (um princípio).

No que diz respeito ao **comprometimento**, o primeiro princípio estabelece que a alta administração e o corpo diretivo devem demonstrar um compromisso efetivo com a conformidade, que se estende a toda a organização. Em seguida, é essencial que a política de compliance esteja alinhada com a estratégia e os objetivos de negócio da empresa, e que essa política tenha a aprovação do corpo diretivo. O compromisso também exige a alocação de recursos adequados para desenvolver,

implementar, manter e aprimorar o programa de compliance. Além disso, os objetivos e a estratégia do programa precisam ser validados pela alta gestão e pelo corpo diretivo, enquanto as obrigações de conformidade devem ser identificadas e avaliadas adequadamente.

Na área de **implementação**, o programa de compliance deve articular claramente as responsabilidades de cada parte para garantir resultados conformes. As necessidades de competência e treinamento dos funcionários devem ser identificadas e abordadas para que eles possam cumprir suas obrigações de compliance. É fundamental fomentar comportamentos que apoiem a conformidade, ao mesmo tempo em que não se toleram aqueles que a comprometem. Por fim, devem ser implementados controles para gerenciar as obrigações de conformidade identificadas e promover os comportamentos desejados.

Na área de **monitoramento e medição**, o desempenho do programa de compliance deve ser constantemente monitorado, medido e relatado. A organização precisa ser capaz de demonstrar a eficácia de seu programa tanto por meio de documentação quanto por suas práticas.

Por fim, a área de **melhoria contínua** exige que o programa de compliance seja revisado regularmente e continuamente aprimorado, assegurando sua atualização e relevância em face de novas demandas e desafios.

A norma australiana serviu como base para a criação do primeiro padrão internacional sobre compliance, a ISO 19600:2014, uma norma internacional que fornece diretrizes para sistemas de gestão de compliance para organizações de diferentes setores, focando na prevenção, detecção e resposta a desvios de conformidade. Ela foi posteriormente substituída pela norma ISO 37301:2021, que trouxe um padrão certificável e mais rigoroso.

Segundo a ISO 37301, o compliance deve ser visto como um processo contínuo, demonstrando o comprometimento de uma organização em atender às suas obrigações. Para ser sustentável, o compliance precisa estar enraizado na cultura organizacional, refletindo-se nas atitudes e condutas dos colaboradores. Embora mantenha sua independência, a gestão de compliance é mais eficaz ao ser integrada aos demais processos de gestão e harmonizada com os requisitos e procedimentos operacionais da organização.



Vídeo

O Canal Neoway promoveu um debate sobre governança corporativa, gestão de riscos e compliance com o Diretor de Governança da B3 e um advogado e professor do Insper, com mediação da Chief Compliance Officer da empresa que permite entender a relação entre essas áreas e sua aplicação em diferentes realidades. Apesar de ser um debate mais voltado para a área corporativa, as ideias discutidas podem gerar uma importante reflexão para a área pública.

Disponível em: https://youtu.be/183eZktXXg?si=kPo_WRVjQfMWkAf2. Acesso em: 1 nov. 2024.

No âmbito empresarial, a governança e o compliance vem sendo crescentemente agrupados com a gestão de riscos, formando a função de governança, riscos e compliance (GRC). Uma estrutura de GRC eficiente conecta processos e sistemas empresariais para gerir riscos, alinhar operações com a estratégia e assegurar conformidade com regulamentos.

Além disso, tem sido crescente o uso de soluções de tecnologia da informação que automatizam processos, incorporando tecnologias como inteligência artificial e blockchain para otimizar o controle de dados e a detecção de ameaças, bem como simplificar processos e garantir a sustentabilidade do negócio. É razoável imaginar que, nos próximos anos, esse tipo de solução também seja adotada no setor público.

3.2 Mecanismos de governança na administração pública

▣ Vídeo



O TCU estabelece como mecanismos de governança a liderança, a estratégia e o controle. Vinculados a cada um, há uma série de práticas. A seguir, abordaremos esses mecanismos.

A **liderança** desempenha um papel fundamental na promoção de uma governança pública eficiente, ao estabelecer valores, estratégias, políticas e processos que assegurem essa boa governança e a melhoria dos resultados oferecidos à sociedade. Para isso, é decisivo o comprometimento dos líderes nos níveis mais altos do setor público, tanto políticos quanto gerenciais.

Esses líderes, que incluem conselhos superiores e a alta administração da organização, fazem parte das instâncias internas de governança e são responsáveis pela direção estratégica, supervisão e pela prestação de contas da organização.

Os conselhos e órgãos colegiados se manifestam de maneiras variadas nas diferentes esferas de governo. Compostos por representantes de diversos setores públicos e da sociedade civil, os órgãos colegiados atuam como grupos consultivos ou deliberativos, dedicados a discutir temas específicos e a orientar ações governamentais, alinhando interesses coletivos com as políticas públicas.

No âmbito da Presidência da República, destacam-se conselhos como o Conselho de Governo e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável. Além disso, de acordo com a Lei n. 14.600/2023, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional são órgãos de consulta do presidente.

Alguns conselhos são previstos na Constituição, como o Conselho da República, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. O Conselho da República é composto por representantes do presidente da República, do vice-presidente, dos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além de seis cidadãos de notável saber e reputação, escolhidos pelo presidente. Esse conselho atua como um órgão consultivo, contribuindo para a formulação de políticas e decisões relevantes para o país, garantindo a participação de diferentes esferas do governo e da sociedade.

O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, é o responsável por promover o desenvolvimento do Judiciário em benefício da sociedade, estabelecendo políticas judiciárias e supervisionando a atuação administrativa e financeira. É composto por 15 membros, que incluem representantes do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Tribunal Superior do Trabalho (TST), do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da sociedade civil. Essa composição diversificada garante a participação de diferentes segmentos do Judiciário e da sociedade, contribuindo para a eficácia e a transparência do sistema judiciário brasileiro.

Além desses conselhos, que têm atuação mais abrangente, dentro dos órgãos públicos também há uma estrutura de conselhos e órgãos colegiados e apoiam e fiscalizam a gestão. Nas universidades federais, por exemplo, a estrutura costuma contar com um conselho principal, que tem a função de discutir e deliberar sobre as questões mais importantes, como o planejamento estratégico, políticas institucionais, criação de novos cursos, além de decisões sobre estatutos e regulamentos. Há um segundo conselho que é responsável por deliberar sobre questões acadêmicas, como a criação de novos cursos, normas de avaliação, regulamentos e calendários. Por fim, há um conselho dedicado ao planejamento e à administração, que é responsável pelas questões administrativas e financeiras, incluindo o planejamento orçamentário, a análise de recursos financeiros, patrimoniais e administrativos da

universidade. Embora essas funções sejam comuns em todas as instituições, os nomes e a organização desses conselhos podem variar.

De acordo com Slomski (2011), nas entidades públicas governamentais, especialmente em nível municipal, pode-se afirmar que existe uma instância que atua como conselho fiscal, com função fiscalizadora, a Câmara de Vereadores. Essa atuação é complementada pelo Tribunal de Contas do Estado ou do Município, que realiza auditorias externas e emite pareceres sobre a aprovação ou rejeição das contas referentes ao exercício financeiro.

O desenvolvimento e a implementação de uma **estratégia** eficaz são elementos essenciais para o sucesso das organizações públicas e outras entidades sujeitas ao controle do TCU. A definição clara de objetivos estratégicos, o planejamento detalhado e o monitoramento contínuo são práticas fundamentais para garantir que a atuação dessas organizações esteja alinhada com os interesses públicos e os objetivos de governo.

O papel da liderança é central nesse processo, sendo responsável por guiar a formulação da estratégia e garantir sua adaptação às mudanças nos ambientes interno e externo. O monitoramento do desempenho organizacional e a capacidade de ajuste da estratégia conforme novas realidades e expectativas das partes interessadas são cruciais para a manutenção da relevância e eficácia da organização.

A integração da gestão de riscos ao planejamento estratégico é outro aspecto chave. O alinhamento entre estratégia, recursos e o nível de risco a ser assumido possibilita que as organizações públicas não só atinjam seus objetivos, mas também operem dentro de limites de exposição aceitáveis, promovendo um uso eficiente e seguro dos recursos públicos.

Além disso, a estratégia deve ser comunicada e desdobrada de maneira clara para todas as unidades da organização, garantindo que os objetivos estratégicos se traduzam em resultados mensuráveis. O monitoramento contínuo, a revisão periódica da estratégia e a incorporação de lições aprendidas são práticas indispensáveis para que as organizações públicas possam se adaptar a novos desafios e continuar a promover o bem-estar social e as oportunidades para os cidadãos.

O mecanismo de **controle** desempenha um papel central na gestão pública ao garantir que as organizações do setor público prestem



Leitura

Um exemplo de planejamento na esfera pública é o Tribunal de Contas da União (TCU), que adota o planejamento estratégico desde 1994 para alinhar sua missão, visão e valores. Atualizado continuamente, o processo incorpora práticas modernas de gestão. O Plano Estratégico 2023-2028 foca em agilidade e cadeia de valor, com 5 áreas temáticas e 11 objetivos estratégicos, utilizando o modelo OKR e uma Lista de Alto Risco (LAR). Esse plano serve como referência para outros órgãos públicos. Confira no link a seguir:

Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/39/97/2B/EE/C8B409102FB47CF8E18818A8/00_Plano_Estrategico_TCU_2023-2028.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

contas de maneira eficiente, transparente e ética com relação aos recursos que lhes são confiados pelos cidadãos. Os cidadãos delegam ao setor público a responsabilidade de gerir esses recursos e alcançar resultados esperados, enquanto, em contrapartida, exigem prestação de contas sobre o uso dos recursos e o cumprimento das metas estabelecidas. Para que essa prestação de contas seja eficaz, é necessário que as práticas de transparência estejam bem estabelecidas e que as informações sejam acessíveis à sociedade.

A transparência possibilita que os cidadãos compreendam o que as organizações públicas planejam realizar, o que têm de fato executado e quais resultados foram alcançados. Isso permite que a sociedade se posicione a respeito das ações do governo e tenha a confiança de que eventuais desvios do interesse público serão investigados e tratados de maneira adequada.

Dentro desse contexto, a auditoria interna surge como um instrumento fundamental para proteger o valor das organizações públicas. Sua função é avaliar de maneira objetiva a eficácia dos processos de governança, a execução dos planos, os orçamentos e os programas de governo, além de verificar se os riscos estão sendo geridos adequadamente e se controles eficazes foram implementados para minimizá-los.

A auditoria contribui significativamente para a boa governança ao fornecer informações objetivas, independentes e confiáveis sobre as entidades públicas. Isso fortalece a *accountability* e a transparência ao promover melhorias contínuas, gerando confiança na administração pública e no uso apropriado dos recursos públicos. Ela também desempenha um papel importante no fortalecimento dos órgãos que exercem controle e correição, assegurando a conformidade constitucional e criando incentivos para mudanças positivas, por meio de análises e recomendações bem fundamentadas para aprimoramentos.

3.3 Componentes e práticas da governança pública

▶ Vídeo



A governança pública constitui um sistema essencial para assegurar que a gestão das atividades estatais seja realizada com eficiência, transparência e responsabilidade, atendendo aos interesses

e às necessidades da sociedade. Sua implementação envolve um conjunto de práticas e componentes que, interligados, estruturam a liderança, a estratégia e o controle na administração pública. Nesse contexto, os mecanismos de auditoria, gestão de riscos e monitoramento de desempenho são fundamentais, pois garantem o alinhamento das operações governamentais aos princípios éticos e à prestação de contas.

Dessa forma, as práticas de liderança, estratégia e controle na governança pública não apenas promovem a eficácia na execução das políticas públicas, mas também fortalecem a confiança e a legitimidade do poder público perante a população. A seguir, apresentaremos as práticas associadas aos mecanismos de governança.

3.3.1 Práticas de liderança

As práticas de governança que fazem parte do mecanismo de liderança são: estabelecer o modelo de governança, promover a integridade e promover a capacidade de liderança. O Decreto n. 9.203/2017 fornece orientações específicas para o setor público, enquanto a Lei n. 13.303/2016 regula as responsabilidades em empresas públicas.

A prática de **estabelecer um modelo de governança** envolve a criação de diretrizes, valores, processos e estruturas que orientem e garantam a eficácia da governança dentro de uma organização. Esse modelo deve alinhar os objetivos institucionais ao interesse público e gerenciar riscos de modo a garantir a integridade. Entre os principais elementos estão a definição de instâncias internas e de apoio à governança, a garantia de fluxos de informação eficazes e a criação de processos para avaliar, dirigir e monitorar a gestão.

Um bom modelo de governança precisa estar adaptado ao tamanho, complexidade e perfil de risco da organização, além de garantir a separação de funções e a clara definição de papéis e responsabilidades.

É essencial que o modelo de governança seja dinâmico, sendo revisado periodicamente para se adequar a mudanças e assegurar que as expectativas das partes interessadas sejam atendidas. A alta administração tem papel central na implementação e manutenção desse modelo, e o processo deve ser transparente, com informações públicas acessíveis à sociedade, contribuindo para a confiança no sistema de governança.

Promover a integridade envolve tanto as práticas organizacionais quanto a conduta do agente público. Deve haver uma adesão contínua a valores, princípios e normas éticas que garantam a prevalência do interesse público sobre interesses privados. Isso implica em definir e divulgar os valores da organização e os padrões de comportamento esperados de seus membros, com a liderança comprometida com esses princípios e práticas.

O programa de integridade é obrigatório para a Administração Pública Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU) é a responsável por monitorar a implementação desses programas, oferecendo manuais e ferramentas como o Painel de Integridade Pública para acompanhar sua eficácia.

Também há medidas de integridade obrigatórias para empresas estatais, incluindo a prevenção de conflitos de interesse, a gestão de riscos de fraude e a implementação de um código de conduta. Essas iniciativas visam garantir que os princípios éticos sejam incorporados à cultura organizacional e seguidos por todos os agentes públicos, especialmente pelos líderes que devem agir como exemplo e reforçar a integridade nas suas áreas de atuação.

A promoção da **capacidade da liderança** diz respeito à prática de selecionar, capacitar e avaliar líderes com base em critérios de mérito e competência, o que é fundamental para assegurar que as organizações públicas alcancem seus objetivos de maneira eficiente e ética. A implementação de diretrizes claras para o desenvolvimento e avaliação de competências de liderança contribui diretamente para uma administração mais transparente e responsável.

Além disso, a capacitação contínua e o reconhecimento dos dirigentes, incluindo a transparência na divulgação de perfis e benefícios, reduzem os riscos de nomeações inadequadas e de decisões sem base em resultados concretos. Essa prática assegura que a liderança atue com idoneidade, coerência e foco nos resultados, o que é essencial para a confiança do público nas instituições.

O sucesso na promoção de lideranças eficazes exige critérios claros, ambiente de desenvolvimento contínuo, sucessão estruturada e avaliações objetivas de desempenho. Assim, a governança pública fortalece sua capacidade de servir ao interesse público e de conduzir suas atividades com excelência.

3.3.2 Práticas de estratégia

São práticas relacionadas ao mecanismo de estratégia:



A **gestão de riscos** promove o alinhamento entre as decisões organizacionais e os objetivos estratégicos, ao mesmo tempo que minimiza as chances de eventos adversos comprometerem a execução da missão institucional. Para que esse processo seja robusto, é necessário que a organização implemente uma estrutura de gestão de riscos abrangente e que atenda às suas necessidades específicas. Isso inclui a formalização de uma política de gestão de riscos, a alocação de recursos apropriados, a criação de canais de comunicação e a adoção de uma cultura organizacional que valorize a gestão de riscos em todos os níveis.

A liderança desempenha o papel de não apenas supervisionar a gestão de riscos, mas também garantir que a estrutura estabelecida seja continuamente monitorada, revisada e aprimorada. A integração entre as funções de primeira, segunda e terceira linha de defesa garante que os riscos críticos sejam avaliados, reportados e mitigados de maneira coordenada.

Estabelecer a estratégia envolve um conjunto de escolhas que visam criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas. Estratégia não é o mesmo que visão, missão, objetivos ou planos, mas sim o resultado das decisões tomadas sobre como a organização atuará, quem serão seus clientes e quais de suas necessidades serão atendidas, e como recursos serão alocados para apoiar essas ações.

Essa prática consiste em estabelecer o modelo de gestão estratégica, considerando a transparência, a participação das partes interessadas, o alinhamento com diretrizes governamentais e a integração da gestão de riscos. Esse modelo deve fomentar o pensamento estratégico e direcionar o planejamento, execução, monitoramento e revisão da estratégia, e

é fundamental que haja a participação das instâncias internas de governança, bem como uma comunicação clara com as partes interessadas.

Também é necessário definir a estratégia da organização, o que implica na tomada de decisões e estabelecimento de prioridades com base em evidências. Essas decisões devem sustentar a missão, visão e valores da organização, levando em conta os objetivos, indicadores e metas de desempenho.

O desenvolvimento de uma estratégia exige o entendimento claro do propósito da organização, seu contexto interno e externo, os riscos e oportunidades, suas capacidades principais e as expectativas de seus stakeholders. A liderança é responsável por incentivar o pensamento estratégico, promovendo a visão sistêmica, construindo redes de relacionamento e aproveitando informações de canais formais e informais.

O planejamento estratégico deve traduzir o pensamento estratégico em termos claros e objetivos, facilitando sua comunicação e execução. Para isso, é essencial desdobrar a estratégia em planos de ação, com responsáveis e recursos adequadamente distribuídos.

Além disso, normativas nacionais reforçam a obrigatoriedade de as organizações públicas formularem estratégias detalhadas e de longo prazo. A Lei n. 13.303/2016 exige que empresas públicas e sociedades de economia mista apresentem estratégias de longo prazo com análise de riscos e oportunidades, para um horizonte mínimo de cinco anos. O Conselho de Administração é responsável por promover anualmente uma análise das metas e resultados alcançados, devendo publicar suas conclusões e informá-las às instâncias competentes, como o Congresso Nacional e os Tribunais de Contas.

O Decreto n. 9.203/2017, por sua vez, exige a integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico, a fim de garantir que a execução da estratégia esteja alinhada aos objetivos institucionais e que eventuais riscos sejam adequadamente gerenciados.

Promover a gestão estratégica envolve o desdobramento da estratégia em diversas unidades organizacionais, garantindo sua execução e possibilitando ajustes conforme necessário. Isso implica uma comunicação eficaz e a implementação coordenada da estratégia, de modo que o planejamento das operações esteja alinhado verticalmente com a estratégia organizacional e articulado horizontalmente entre

as diferentes unidades. Esse processo visa gerar a sinergia necessária para alcançar os objetivos e entregar o valor pretendido.

Essa prática permite que cada unidade organizacional traduza os objetivos estratégicos em metas específicas, para desenvolver planos de ação que apoiem as prioridades da organização. O alinhamento das unidades organizacionais é essencial para o sucesso, uma vez que a estratégia precisa ser vinculada a processos operacionais eficientes e coerentes.

Promover a gestão estratégica envolve a identificação das unidades ou funções finalísticas e de suporte, considerando a cadeia de valor, na qual as atividades são classificadas como primárias (logísticas, operações, marketing e serviços) ou de apoio (aquisições, tecnologia, recursos humanos e finanças). As unidades de suporte têm como objetivo apoiar as finalísticas, atendendo, em grande parte, clientes internos.

Além disso, é necessário definir objetivos, indicadores e metas para cada unidade ou função, alinhados com a missão, visão e estratégia organizacionais, bem como com as estratégias das demais unidades. Também deve-se criar um modelo de monitoramento da estratégia, que permita acompanhar continuamente o progresso dos indicadores e planos de ação, para facilitar a adoção de medidas corretivas e promover ajustes na estratégia sempre que necessário.

Monitorar o alcance dos resultados organizacionais é uma responsabilidade essencial da liderança, devendo garantir que a organização esteja criando valor para a sociedade em alinhamento com seus propósitos e competências. A alta administração é responsável por implementar mecanismos e práticas de governança que englobem o monitoramento de resultados, soluções para aprimorar o desempenho e ferramentas para a tomada de decisões fundamentadas em evidências.

Determinadas diretrizes de governança pública precisam ser seguidas, como o foco em alcançar resultados que promovam soluções inovadoras e ágeis, mesmo diante de cenários com recursos limitados e mudanças nas prioridades. É igualmente essencial monitorar o desempenho, avaliar políticas e ações prioritárias, e garantir a adesão às diretrizes estratégicas. Uma comunicação transparente das atividades e dos resultados para fortalecer o acesso do público à informação também é incentivada.

O acompanhamento de resultados deve permitir verificar se os objetivos da organização estão sendo adequados para atender às necessidades identificadas (relevância), se estão sendo atingidos (eficácia), se os recursos estão sendo usados de maneira econômica (economicidade), se os resultados estão sendo maximizados em relação aos recursos empregados (eficiência), e se os resultados estão contribuindo para resolver os problemas identificados (efetividade e impacto).

A liderança deve assegurar que a implementação da estratégia seja acompanhada regularmente, por meio de rotinas que avaliem o progresso com relação às metas e reportem os resultados às partes interessadas. Os principais processos de implementação da estratégia também precisam ser avaliados quanto à eficiência, e quaisquer ineficiências devem ser tratadas e comunicadas. Além disso, os efeitos da execução da estratégia devem ser analisados para verificar se os problemas prioritários estão sendo resolvidos e se existem efeitos colaterais indesejáveis. Quando necessário, ajustes na estratégia devem ser feitos para minimizar esses efeitos e maximizar os resultados desejados.



Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)



Um exemplo de monitoramento do alcance dos resultados é o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Criado em 2019, o CMAP realiza avaliações de políticas públicas por meio de dois comitês especializados: o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), responsável pelas políticas de subsídios, e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), focado nos gastos diretos. Além da avaliação, o CMAP também acompanha a implementação das recomendações de alteração nas políticas públicas que foram sugeridas pelo Conselho. As políticas a serem avaliadas são selecionadas anualmente com base em critérios previamente estabelecidos, com foco nos Programas Finalísticos do Plano Plurianual.



A prática de **monitorar o desempenho das funções de gestão** está intrinsecamente ligada à gestão estratégica, uma vez que depende da definição prévia de objetivos, indicadores e metas específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazos definidos. Esses elementos devem estar alinhados à estratégia organizacional, devidamente comunicados e articulados entre as diferentes unidades.

A responsabilidade pelo monitoramento do desempenho das funções de gestão recai sobre a liderança, que deve também informar as partes interessadas sobre o desempenho organizacional. Para viabilizar isso, a gestão elabora relatórios que apoiam a atividade de controle realizada pela liderança. Esse controle, para ser eficaz, precisa contar com rotinas de monitoramento do progresso no alcance das metas. Tais rotinas incluem a definição de responsabilidades, a aferição dos indicadores e a periodicidade e formato dos relatórios de gestão.

O Guia Técnico de Gestão Estratégica do Governo Federal orienta que o monitoramento dos processos finalísticos da cadeia de valor seja realizado mensalmente, de modo que as informações coletadas subsidiem o monitoramento e a avaliação da estratégia organizacional.

O guia ainda ressalta que a elaboração da estratégia e o monitoramento da sua execução devem estar em harmonia com o Plano Plurianual (PPA). O cenário atual de austeridade econômica apresenta uma oportunidade para fortalecer a gestão estratégica nos órgãos federais, especialmente com a simplificação e novo formato do PPA, que exige planos estratégicos institucionais alinhados às capacidades orçamentárias e organizacionais.

O monitoramento sistemático e contínuo do desempenho das funções de gestão é fundamental para garantir a tomada de decisões com base em evidências. Ele permite a correção de desvios, a identificação de oportunidades de melhoria, o reconhecimento de casos de sucesso e a promoção do aprendizado organizacional. Além de orientar as ações da gestão, o monitoramento também fornece dados valiosos para a avaliação da estratégia organizacional.

Essa prática demanda a criação de rotinas para a coleta das informações necessárias ao monitoramento, a implementação de indicadores de desempenho e o acompanhamento da execução dos planos em relação ao cumprimento das metas estabelecidas. Além disso, é essencial definir o formato e a frequência dos relatórios de gestão tanto para a liderança quanto para as partes interessadas, com a publicação desses relatórios na internet.

3.3.3 Práticas de controle

O mecanismo de controle engloba quatro práticas:

1. promover a transparência;
2. garantir a prestação de contas (*accountability*);

3. avaliar a satisfação das partes interessadas;
4. avaliar a efetividade da auditoria interna.

No que tange à prática de **promover a transparência**, é possível afirmar que a legislação brasileira tem evoluído no sentido de estabelecer diretrizes claras para a promoção da transparência na administração pública. A transparência foi consolidada como um princípio da governança pública por meio do Decreto n. 9.203/2017, com destaque para a importância da comunicação aberta e clara sobre as atividades e os resultados das organizações, a fim de assegurar o acesso público à informação.

A liderança é responsável por **garantir a prestação de contas (*accountability*)** no modelo de governança pública, garantindo que as decisões sobre a gestão de recursos públicos sejam justificadas e que os responsáveis sejam devidamente responsabilizados. A *accountability* vai além de apenas prestar contas, exigindo que os gestores informem e justifiquem suas ações, assegurando que sejam responsabilizados em caso de irregularidades.

Para que a *accountability* seja eficaz, é fundamental que as organizações estabeleçam mecanismos que permitam a clara atribuição de responsabilidades, a apuração de ilícitos e a instauração de procedimentos para investigar e sancionar irregularidades.

Para garantir a *accountability*, é importante que as organizações prestem contas de suas atividades de modo abrangente, disponibilizando informações relevantes para a sociedade e facilitando o controle social sobre suas ações. Além disso, devem criar canais eficazes para o recebimento de denúncias, designar instâncias responsáveis pela apuração de desvios e infrações, e padronizar os procedimentos de investigação e sanção. A capacitação das equipes envolvidas nesses processos é essencial para reduzir falhas formais e garantir a responsabilização efetiva.

Por fim, é recomendável adotar mecanismos que simplifiquem a apuração e a punição de infrações de menor gravidade, como termos de ajuste de conduta, otimizando o uso de recursos administrativos e garantindo uma gestão mais eficiente.

Avaliar a satisfação das partes interessadas é uma prática que envolve monitorar e avaliar a percepção e satisfação das partes interessadas com relação à organização, seus produtos, serviços e po-

líticas, assegurando que, quando necessário, sejam implementadas ações de melhoria.

A organização deve identificar os requisitos para os produtos e serviços oferecidos, observando as regulamentações aplicáveis, além de monitorar a percepção dos clientes ou usuários quanto ao atendimento de suas expectativas. As inconformidades, incluindo aquelas decorrentes de reclamações dos usuários, devem ter suas causas determinadas, permitindo a adoção de ações corretivas adequadas.

A Emenda Constitucional n. 19, de 1998, elevou o princípio da eficiência ao nível constitucional, estabelecendo que o usuário dos serviços públicos tem o direito de participar na administração pública direta e indireta, especialmente no que se refere às reclamações e à avaliação da qualidade dos serviços prestados. A Constituição Federal reforça esse princípio ao destacar que a prestação de serviços públicos deve ser adequada, com garantia dos direitos dos usuários, conforme disposto no artigo 175.

A Lei n. 13.460/2017 trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, estabelecendo diretrizes para alinhar a prestação desses serviços às necessidades da sociedade. Essa lei exige total transparência e obriga as organizações públicas a divulgarem uma Carta de Serviços ao Usuário que contenha informações claras e detalhadas sobre os serviços oferecidos e os padrões de qualidade prometidos.

Para garantir uma avaliação adequada da satisfação das partes interessadas, a organização deve elaborar e divulgar a Carta de Serviços ao Usuário, assegurando que as informações sobre os serviços prestados sejam claras, precisas e atualizadas. Sem essa comunicação, os usuários não têm como avaliar adequadamente os serviços oferecidos.

Devem ser identificados pela organização os requisitos para a prestação de serviços, levando em conta o adequado atendimento tanto às demandas dos usuários quanto aos normativos aplicáveis. Além disso, é fundamental realizar pesquisas de satisfação dos usuários, divulgando amplamente os resultados e utilizando-os para promover melhorias contínuas na qualidade dos serviços.

A prática de **avaliar a efetividade da auditoria interna** é voltada a aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliações objetivas, consultoria e conhecimento com base em riscos. A audito-

ria interna agrega valor ao aprimorar processos de governança, gestão de riscos e controle, e suas expectativas, objetivos e responsabilidades devem ser acordadas com a liderança e formalizadas no estatuto da auditoria, assegurando seu funcionamento, independência e acesso à alta administração.

Além de avaliar processos de governança, verificando eficácia, supervisão e comunicação de riscos, a auditoria interna avalia a gestão de riscos e controles quanto à sua adequação e eficácia. Embora governança, riscos e controles sejam tratados separadamente, essas áreas são inter-relacionadas. A consultoria oferecida pela auditoria, essencial para organizações com processos menos maduros, inclui treinamento, assessoria e apoio na gestão de riscos e controles.

A auditoria também avalia o risco de fraude, verificando a adequação dos controles internos. No setor público, a auditoria tem o papel adicional de garantir o uso eficiente dos recursos e promover a transparência.

No âmbito do Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal, a auditoria fiscaliza o uso de recursos públicos e avalia a execução de programas governamentais. Normas como a IN SFC 3/2017 orientam a auditoria sobre suas funções, que incluem também apurações, além de avaliações e consultorias.

Os resultados da auditoria devem ser comunicados à liderança, que é responsável por garantir a implementação das recomendações. Se a gestão aceitar riscos inaceitáveis, a auditoria deve comunicar à alta administração ou ao conselho. Além disso, a auditoria interna deve seguir requisitos de transparência e ser avaliada periodicamente por meio de programas de qualidade com indicadores de desempenho.

A liderança pode assegurar a efetividade da auditoria interna informando-a sobre estratégias e riscos, acompanhando recomendações e apoiando programas de melhoria contínua.

Tendo em vista as práticas apresentadas, observa-se que a governança pública, ao integrar práticas de liderança, estratégia e controle, fortalece a capacidade das instituições de atender às demandas sociais de maneira ética, transparente e eficiente. Cada um desses componentes desempenha um papel essencial para garantir a integridade organizacional e o alinhamento às metas públicas, pro-

www. Site

Em 2024, foi lançado o iESGo, um novo índice que substitui o Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG) para avaliar práticas de governança pública, incluindo sustentabilidade social e ambiental. Alinhado aos princípios ESG e aos ODS da ONU, o iESGo é uma ferramenta do TCU para promover uma gestão moderna e sustentável, beneficiando cidadãos. O primeiro levantamento já foi realizado, permitindo a análise dos critérios e resultados dos 387 órgãos participantes. Confira os documentos no link a seguir:

Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/iesgo2024/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

movendo uma gestão orientada para resultados e para o interesse coletivo. A combinação dessas práticas não só assegura o cumprimento de requisitos normativos, mas também consolida um modelo de governança adaptável e capaz de responder aos desafios e mudanças do setor público.

3.4 Compliance e legislação no setor público —

📺 Vídeo



A conformidade com a legislação é um dos pilares essenciais da administração pública, cuja atuação é regida pelo princípio da legalidade estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal. No setor público, o compliance não é uma escolha, mas sim uma exigência que orienta as práticas e decisões dos servidores.

Dessa forma, adotar uma postura de conformidade implica garantir que as atividades do Estado sejam conduzidas com integridade, transparência e compromisso ético, alinhadas com o interesse coletivo. A seguir, exploraremos os principais marcos normativos e práticas de compliance que norteiam o setor público no Brasil.

Conforme Meirelles (1999), o princípio da legalidade, estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal, determina que os servidores públicos devem sempre seguir a lei e agir em benefício da sociedade. Caso contrário, seus atos podem ser invalidados, e eles podem ser responsabilizados de modo disciplinar, civil ou até criminal, conforme a situação.

Meirelles (1999) complementa afirmando que na administração pública não há liberdade para agir de acordo com a própria vontade. Enquanto os cidadãos podem fazer tudo o que a lei não proíbe, os gestores públicos só podem realizar o que a lei permite. Para o cidadão, a lei indica “pode fazer”, mas para o servidor público, estabelece “deve fazer”.

Dado que o conceito de compliance envolve o cumprimento de normas e regulamentos, podemos considerar que o setor público, em essência, tem a conformidade como uma de suas bases estruturais. A conformidade com a lei não é apenas uma diretriz: é uma condição para a operação do poder público. Isso quer dizer que a administração pública já possui uma estrutura normativa rígida e, idealmente, mecanismos internos e externos de controle para assegurar que suas atividades respeitem a legislação vigente.

A implementação do compliance requer processos dinâmicos, incluindo educação contínua, fiscalização, desenvolvimento de uma cultura ética e, eventualmente, ajustes de regulamentação para refletir mudanças sociais e tecnológicas.

Assim, o compliance no setor público não se limita ao cumprimento de leis formais, mas envolve também uma adaptação constante a novos desafios éticos e sociais, indo além das exigências mínimas de conformidade legal para incorporar valores de integridade, ética e compromisso com o bem-estar social.

Um programa de compliance vincula a conformidade legal a critérios éticos, elevando o princípio da legalidade para um patamar de “legalidade com moralidade”. A literatura em geral e as principais normas governamentais tratam o programa de integridade como a materialização do compliance.

No Brasil, a Lei Anticorrupção de 2013, regulamentada pelo Decreto n. 8.420/2015, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto n. 11.129/2022, impulsionou o debate sobre o compliance e a adoção de programas de integridade, que se tornaram essenciais.

O Governo Federal brasileiro tem implementado medidas para promover a integridade pública e combater a corrupção de modo sustentável. No âmbito do Poder Executivo, a Controladoria-Geral da União (CGU) é a principal responsável por coordenar essas ações, estabelecendo normas e procedimentos para assegurar a transparência, boa gestão de recursos e punição de desvios.

Um marco legal importante é o Decreto n. 9.203/2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal, incluindo a designação da CGU para coordenar a estruturação e monitoramento dos programas de integridade em órgãos federais.

Esses programas são obrigatórios e têm como objetivo prevenir, detectar, remediar e punir atos de corrupção, sendo monitorados pela CGU para garantir sua implementação. A Portaria n. 57/2019 da CGU orienta a criação de unidades responsáveis pela gestão da integridade em cada órgão federal, e cabe a essas unidades coordenar o cumprimento das diretrizes estabelecidas, monitorar riscos e assegurar que os processos e normas sejam cumpridos de maneira eficaz.

O programa de integridade é uma estrutura abrangente que visa prevenir, detectar, corrigir e punir práticas que comprometem a ética e a conduta institucional, como a corrupção e fraudes. Ele parte de princípios e práticas já conhecidos nas organizações, como auditoria interna, correição, ouvidoria e políticas de transparência, mas os organiza de maneira mais integrada e sistemática, promovendo a integridade institucional.

O grande diferencial de um programa de integridade é sua capacidade de coordenação entre diversas áreas e instrumentos, garantindo que todos os responsáveis e atividades estejam alinhados com o objetivo de promover uma gestão íntegra. A eficiência do programa só é plenamente alcançada quando esses elementos interdependentes são usados conjuntamente.

Além de seu caráter corretivo, o programa também tem um enfoque preventivo, pois busca mitigar riscos de corrupção ao antecipar e eliminar vulnerabilidades institucionais. Em casos de falhas ou desvios, a detecção rápida, a responsabilização adequada e a correção eficiente são essenciais para o sucesso do programa.

O papel do gestor público é fundamental no contexto da integridade, visto que esse profissional deve ter um profundo entendimento da realidade do órgão ou entidade que administra, desde seus processos internos até as relações com servidores e público. Isso inclui identificar riscos específicos e implementar medidas personalizadas de proteção, adaptadas ao contexto e a necessidades da organização. A ideia é que a forma como os processos estão organizados pode tornar a entidade mais ou menos resistente à corrupção.

Outra ferramenta de incentivo à integridade pública é o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela Portaria n. 1.827, de 2017, que é uma iniciativa da CGU para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal na implementação de Programas de Integridade. O programa busca aprimorar a compreensão sobre a integridade pública e iniciar um processo eficaz de gestão desse conceito nas organizações.

O Profip é fundamentado em quatro eixos principais: a avaliação de riscos, o monitoramento contínuo, a definição clara de responsabilidades e o comprometimento da alta gestão. A gestão da integridade deve ser

sistemática, refletindo-se em um plano que inclua medidas, cronograma de implementação, avaliação de metas e aprimoramento contínuo.



Figura 2

Eixos de um programa de integridade



Fonte: Elaborada pelo autor.



Leitura

Sugere-se a leitura do material lançado pela CGU, que explica o funcionamento do modelo, os cinco níveis de maturidade nos quais os diferentes órgãos serão enquadrados (inicial, padronizado, integrado, gerenciado e otimizado), os elementos avaliados (Governança e Estrutura Organizacional para a Integridade; capacidade Organizacional para a Integridade; Gestão e Desempenho da Integridade), e os KPAs (Key Process Area, que em tradução livre pode ser definido como Área-Chave de Processo) medidos por elemento.

Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2024.

O Decreto n. 11.529/2023 instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAI) com o intuito de fortalecer a integridade no setor público. O SITAI coordena ações relacionadas à integridade, padronizando medidas para prevenir irregularidades e promover práticas éticas. As unidades setoriais, como as Assessorias Especiais de Controle Interno (AECIs), são responsáveis pela gestão da integridade, monitorando e coordenando a execução de programas de integridade e garantindo o cumprimento das normas de transparência e acesso à informação nos órgãos públicos.

Outra inovação introduzida foi a expansão do conceito de **programa de integridade no setor público**, que passa a ser um conjunto de princípios, normas e mecanismos destinados a prevenir, detectar e remediar práticas como corrupção, fraudes e outros desvios éticos, abrangendo também novas áreas de atuação, como a prevenção de assédio e discriminação. O decreto enfatiza a importância de integrar esses mecanismos à cultura organizacional, priorizando o interesse público e a confiança institucional.

A partir das inovações trazidas, o Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) foi lançado pela CGU, com o objetivo de consolidar a integridade como pilar estratégico no setor público federal e proporcionar diretrizes claras sobre a gestão da integridade. Ele vai além da simples conformidade com normas ao priorizar o interesse público e promover uma cultura organizacional voltada para a criação de valor para a sociedade.

São definidos, ainda, os principais macroprocessos e elementos necessários para uma gestão de integridade eficaz e robusta, garantindo que os órgãos do SITAI sejam capazes de cumprir sua missão institucional ao mesmo tempo em que envolvem as partes interessadas no processo.

Durante o primeiro ano de execução, em 2024, a versão 1.0 do Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) passará por um processo de aprimoramento colaborativo, visando identificar oportunidades de ajustes e melhorias, adaptando o modelo às diferentes realidades dos órgãos e entidades públicas, garantindo um diálogo aberto e consolidando o MMIP como uma ferramenta útil para as práticas cotidianas nas organizações públicas.

3.4.1 Normas para a elaboração de um programa de integridade

A construção de um programa de integridade começa com o entendimento claro dos eixos definidos no Decreto n. 9.203/2017. Em primeiro lugar, deve ser garantido o comprometimento e o apoio da alta administração, sendo fundamental que os líderes da organização estejam completamente engajados e assumam a responsabilidade de promover a integridade, sendo exemplo de conduta ética e influenciando positivamente toda a entidade.

Na sequência, é necessário estabelecer a Unidade de Gestão da Integridade (UGI), que será responsável por coordenar todo o processo de estruturação, execução, monitoramento e revisão do programa de integridade. Essa unidade deve possuir autonomia, recursos adequados e acesso às diversas áreas da organização, além de estabelecer um contato direto com a alta administração para garantir uma comunicação fluida e eficaz.

A análise, avaliação e gestão de riscos é uma fase fundamental desse processo. Durante essa etapa, a organização deve identificar os principais riscos de integridade que impactam suas operações e adotar medidas para mitigá-los. O programa deve ser baseado em normas e regulamentos específicos, como as diretrizes estabelecidas pela Portaria CGU n. 57/2019, que define as competências da UGI e orientações sobre a criação de unidades responsáveis pelos processos relacionados à integridade.

Durante a fase de estruturação, a principal função da UGI é avaliar e comunicar à gestão como estão implementadas as unidades responsáveis pelos processos de promoção da ética e de regras de conduta para os servidores, a transparência ativa e o acesso à informação, o manejo de conflitos de interesse e nepotismo, o tratamento de denúncias, a verificação do funcionamento dos controles internos e o cumprimento de recomendações de auditoria, além da implementação de procedimentos de responsabilização.

O plano de integridade deve ser um documento aprovado pela alta administração, organizando as medidas de integridade a serem adotadas em um período determinado, com a exigência de revisões periódicas. Esse plano deve incluir uma descrição do órgão ou entidade, a identificação de riscos à integridade e as medidas para tratá-los, além de previsões sobre como será o monitoramento e a atualização do plano de integridade. Outros elementos podem ser adicionados conforme a necessidade.

Na fase de execução, a UGI coordenará a implementação do programa de integridade conforme o planejamento estabelecido. Isso envolve criar ou aprimorar as unidades responsáveis pelos processos relacionados à integridade, como a criação de uma corregedoria ou a reestruturação da comissão de ética. Devem ser implementadas ações que integrem o programa de integridade, como campanhas de comunicação e treinamentos, e é aconselhável que a UGI aprove e supervisione as medidas do programa de integridade adotadas por outras áreas.

O monitoramento contínuo é uma parte vital do programa de integridade, pois a UGI deve acompanhar a implementação das medidas contidas no plano de integridade, registrando a evolução das ações nas áreas responsáveis. A gestão de riscos requer que a UGI tenha

acesso facilitado às unidades do órgão ou entidade que desempenham funções relacionadas ao programa de integridade. As informações obtidas durante o monitoramento devem ser periodicamente relatadas à alta administração, que poderá solicitar revisões nas medidas ou em sua implementação. Além disso, os dados coletados durante o monitoramento servirão como base para a revisão periódica do plano de integridade.

Outra função da UGI é esclarecer dúvidas dos servidores e da alta administração sobre o programa que coordena. Ela deve, ainda, fornecer treinamentos sobre os principais instrumentos do programa, incluindo ética e regras de conduta, transparência ativa, tratamento de conflitos de interesse, procedimentos para denúncias, controles internos e cumprimento de recomendações de auditoria.

Por fim, a UGI deve promover outras ações relacionadas à implementação do programa de integridade, em colaboração com as demais unidades do órgão ou entidade, incluindo campanhas de comunicação para fortalecer a cultura de integridade e engajar a alta administração no programa, promovendo um ambiente no qual os valores, normas e procedimentos de integridade sejam comunicados e praticados por todos.

Assim, o programa de integridade não é apenas um conjunto de normas a serem seguidas, mas sim um esforço coordenado e contínuo para criar uma cultura organizacional que valorize a ética e a transparência, reduzindo os riscos de corrupção e promovendo a responsabilidade dentro da administração pública.

Em resumo, o compliance no setor público é uma estrutura integrada à governança e ao controle que promove a ética, protege o bem público e fortalece a confiança da sociedade na administração pública. O cumprimento legal associado a critérios éticos reforça o compromisso do setor público com a transparência, reduzindo a exposição a riscos de corrupção e promovendo uma gestão íntegra e responsável.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Integrar as atividades de governança e compliance implica compreender as exigências dos stakeholders com relação ao desempenho e à conformidade. Para isso, é necessário que pessoas, processos e tecnologia

sejam projetados e direcionados de forma a permitir que o cumprimento dos objetivos seja mensurado, que os riscos sejam avaliados e que melhorias contínuas sejam implementadas, apoiando eficazmente a prática da governança corporativa, a gestão de riscos e a atividade de compliance.

A implementação desses mecanismos enfrenta desafios, tais como a resistência à mudança, a complexidade das normas e a necessidade de recursos humanos e tecnológicos especializados. Contudo, os benefícios de uma governança bem estruturada e de um sistema de compliance eficaz superam esses obstáculos, fortalecendo a confiança pública nas instituições e contribuindo para a prevenção de desvios de conduta e mal uso de recursos.

Nesse contexto, a integração de tecnologias e o compromisso com a capacitação contínua dos servidores públicos são essenciais para a evolução das práticas de governança e compliance no Brasil.

Pode-se afirmar que a administração pública e a sociedade só tem a ganhar com uma integração coerente e abordada de maneira estratégica entre a governança e o compliance. Juntas, essas áreas ampliam a capacidade do setor público de gerar valor para a sociedade e de atuar com eficiência e responsabilidade. O fortalecimento contínuo desses pilares maximiza uma visão voltada a atender às necessidades da sociedade de maneira sustentável e a longo prazo.



ATIVIDADES



Atividade 1



Pontue as diferenças entre as funções de governança e gestão na administração pública.



Atividade 2



Descreva brevemente os mecanismos que compõem a governança pública.



Atividade 3



Qual é a função e a importância de um programa de integridade nas instituições?



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: TCU/Secex Administração, 2020.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- SLOMSKI, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2011.

Governança corporativa em empresas estatais

As empresas estatais são importantíssimas para a economia brasileira e operam em setores estratégicos, como energia, transportes, infraestrutura, entre outros. Elas empregam milhares de pessoas diretamente, e impulsionam políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento econômico e social.

A governança corporativa dessas organizações é essencial para assegurar que operem com transparência e responsabilidade, além de estarem alinhadas aos interesses públicos. Diretrizes internacionais enfatizam a importância de estruturas de governança capazes de equilibrar eficiência administrativa e manutenção de funções sociais.

Este capítulo está dividido em quatro seções. Na seção 4.1, serão contextualizadas as empresas estatais e analisados os stakeholders e as estratégias de alinhamento de interesses e colaboração. Na seção 4.2 serão abordadas as estruturas de governança para essas organizações, enquanto na seção 4.3 serão vistas as boas práticas de governança voltadas a elas. Por fim, na seção 4.4 serão vistos os desafios e as perspectivas para esse setor.

Ao final deste capítulo, você deve entender o que são as empresas estatais, quem são seus stakeholders e como elas e o governo atuam para conciliar os diferentes interesses. Também deve compreender as estruturas de governança aplicáveis a essas empresas, bem como boas práticas e desafios que esse setor fundamental para a economia do nosso país enfrenta.



Objetivos de aprendizagem

Com o estudo deste capítulo, você será capaz de:

- compreender a importância dos diferentes stakeholders e aplicar estratégias de alinhamento e colaboração;
- explorar as estruturas de governança específicas para as entidades públicas e compreender sua aplicabilidade;

(Continua)

- conhecer exemplos de boas práticas na gestão pública e refletir sobre o impacto positivo dessas práticas na governança;
- refletir sobre os principais desafios e as perspectivas sobre a governança e o compliance no setor público.

4.1 Alinhamento de interesses dos stakeholders —

📺 Vídeo



Embora nas décadas de 1980 e 1990 tenha ocorrido um extenso movimento de privatização ao redor do mundo, as empresas estatais continuam a desempenhar um papel importante na implementação de políticas públicas e na provisão de bens e serviços à população (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008). Porém, devido à estrutura institucional e aos mecanismos de controle dessas empresas, torna-se mais desafiador estabelecer objetivos operacionais claros, avaliar seu desempenho e realizar a gestão executiva. Isso ocorre porque suas atividades são moldadas tanto pelas demandas do governo, que atua como controlador direto, quanto pelos interesses mais amplos da sociedade, que exerce influência indireta. Além disso, nas sociedades de economia mista é necessário atender às expectativas de retorno financeiro dos acionistas privados.

Uma empresa estatal é uma organização de direito privado voltada para fins econômicos, sob controle direto ou indireto de um ente federativo. Sua atuação pode abranger tanto a prestação de serviços públicos quanto a exploração de atividades econômicas, seja na produção e comercialização de bens, seja na oferta de diversos tipos de serviços.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2018), os países adotam a propriedade estatal de empresas por diferentes razões, mas geralmente há uma ligação com interesses estratégicos, econômicos e sociais. Esses motivos incluem, por exemplo, a implementação de políticas industriais, a promoção do desenvolvimento regional, a oferta de bens públicos e a gestão de monopólios “naturais” em situações nas quais a concorrência não é viável.

No Brasil, essas entidades atuam em áreas que transcendem a lógica puramente mercadológica, atendendo a demandas estratégicas e

sociais. Ao cumprirem suas funções, elas agregam valor à sociedade e promovem o desenvolvimento nacional. Entre os exemplos marcantes, destacam-se os serviços de saúde fornecidos por estatais que administram hospitais, oferecendo atendimento médico gratuito e contribuindo para a formação de profissionais da área. Essas organizações também exercem um papel significativo na preservação e no desenvolvimento de tecnologias essenciais, garantindo a internalização de conhecimentos estratégicos que dificilmente seriam mantidos exclusivamente pelo setor privado.

Além disso, muitas dessas empresas realizam investimentos de longo prazo em setores estratégicos, como energia, infraestrutura e transportes. Frequentemente, esses investimentos ocorrem em contextos que não seriam economicamente viáveis para a iniciativa privada, mas que são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do país.

Ao desempenharem essas funções, as empresas estatais reafirmam seu papel como instrumentos de promoção do interesse público e da redução de desigualdades regionais e sociais. A criação de uma empresa estatal exige uma autorização legislativa específica (conforme inciso XIX da Constituição Federal) e deve seguir procedimentos do Código Civil, incluindo o registro de seu estatuto social na Junta Comercial.

As empresas estatais podem ser classificadas em dois tipos: empresas públicas e sociedades de economia mista. As empresas públicas são aquelas em que 100% do capital pertence a um ente federativo, enquanto as sociedades de economia mista têm capital público e privado, mas com controle majoritário do ente público. O quadro a seguir resume as principais diferenças entre esses dois tipos.

Apesar de serem admitidos via concurso público, os funcionários destas organizações são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, portanto, não gozam da estabilidade conferida aos servidores estatutários. Apesar disso, em 2024 o Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que é necessária motivação para demissão, sem justa causa, de empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista, admitidos por concurso público.



Quadro 1

Comparação entre empresas públicas e sociedades de economia mista

Aspectos	Empresa pública	Sociedade de economia mista
Criação	Deve ser autorizada por lei.	Deve ser autorizada por lei.
Personalidade jurídica	Direito Privado (regras aplicáveis a relações entre indivíduos ou entidades não estatais).	Direito Privado (regras aplicáveis a relações entre indivíduos ou entidades não estatais).
Estruturação	Pode ser estruturada em qualquer forma jurídica, como sociedade limitada (LTDA), sociedade anônima (S/A), associação ou fundação.	Somente pode ser estruturada como sociedade anônima.
Composição do capital	Inteiramente público, seja da Administração Pública Direta ou Indireta.	Composição de capital público e privado, com maioria das ações com direito a voto pertencentes à Administração Pública.
Controle	Totalmente público.	Predominantemente público.
Regime de pessoal	Admissão via concurso público; regime CLT; sem estabilidade.	Admissão via concurso público; regime CLT; sem estabilidade.
Exemplos	Correios (ECT), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Caixa Econômica Federal (CEF), Empresa Brasil de Comunicação (EBC).	Banco do Brasil (BB), Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.), Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), Sanepar (Companhia de Saneamento do Paraná).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à dependência financeira, uma estatal é classificada como dependente quando necessita de recursos públicos para cobrir despesas de pessoal, custeio ou capital. De acordo com o levantamento *Raio-X das empresas dos Estados brasileiros*, de 2022, realizado pelo Tesouro Nacional, existiam 254 empresas controladas pelos estados, das quais 42% eram dependentes. No âmbito federal, de acordo com o panorama das estatais, em 2024 havia 123 empresas estatais, sendo 44 de controle direto, das quais 17 eram dependentes. Havia, ainda, 79 empresas sob controle indireto, que são aquelas controladas por outras estatais, funcionando como subsidiárias ou empresas ligadas que operam em setores estratégicos, complementares ou de suporte às atividades das empresas controladoras (RAIO-X..., 2022).

A Lei Federal n. 13.303/2016, conhecida como *Lei das Estatais*, estabelece normas de governança, integridade e controle aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa legislação busca promover transparência, eficiência e moralidade na gestão dessas organizações.



Leitura

Para complementar a leitura e aprofundar o entendimento das empresas estatais federais, recomenda-se a leitura do *Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais 2024*, no qual é possível compreender o papel e a relevância de algumas das principais empresas estatais federais, seus resultados, entre outros pontos relevantes.

Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/transparencia/publicacoes-2/relatorio-agregado-sest/relatorio_empresas_estatais_federais_2024.pdf. Acesso em: 6 jan. 2025.

4.1.1 A teoria dos stakeholders

A teoria dos stakeholders, proposta por Freeman (1984), sugere que as organizações devem gerar valor não apenas para seus acionistas, mas para todos os grupos que impactam ou são impactados por suas operações. Esses grupos, ou “partes interessadas”, incluem governos, cidadãos, empregados, acionistas, comunidades locais, entre outros. A teoria defende que a sustentabilidade e o sucesso de uma organização estão diretamente ligados à sua capacidade de identificar, atender e equilibrar as expectativas desses stakeholders, mesmo que nem sempre seja possível atender a todos de maneira plena.

A abordagem de stakeholders propõe que os gestores desenvolvam estratégias que equilibrem os interesses desses grupos. Embora não seja sempre possível satisfazer a todos, é essencial adotar um processo dinâmico e contínuo de adaptação e negociação.

Olsen (2016) observou que, embora o Estado seja frequentemente classificado como um stakeholder, ele exerce um papel singular, dada sua capacidade de moldar o ambiente regulatório e legitimar ou marginalizar determinados grupos, o que o diferencia de outros stakeholders.

Outro ponto importante é a tríade de fatores que determina o nível de prioridade de um stakeholder: poder, legitimidade e urgência. A combinação desses fatores orienta os gestores na alocação de recursos e na priorização de demandas em cenários de conflito. A saber, stakeholders com alta legitimidade e urgência, mas sem poder significativo, podem ser ignorados se a organização não adotar práticas éticas robustas.

A gestão de stakeholders vai além da simples reação às suas demandas; ela exige uma abordagem proativa, que integre os interesses das partes interessadas à missão organizacional. Dessa forma, a sobrevivência e o sucesso de longo prazo de uma organização dependem de sua capacidade de influenciar o ambiente de negócios de maneira estratégica e cooperativa.

4.1.2 Os stakeholders de empresas estatais

As empresas estatais têm uma natureza peculiar, distinta de organizações privadas convencionais, pois seus objetivos vão além da geração

de lucro. Elas frequentemente atuam em setores estratégicos, como saúde, infraestrutura e energia, buscando atender ao interesse público e às políticas públicas definidas pelo Estado. Assim, seus stakeholders abrangem uma ampla gama de atores, cada qual com demandas e expectativas específicas.

Os stakeholders dessas empresas incluem, primeiro, o governo, que desempenha um papel duplo: como controlador, define as diretrizes estratégicas e assegura o alinhamento com os objetivos sociais; como regulador, estabelece o ambiente normativo que influencia as operações da organização. Em muitos casos, o governo também atua como acionista, buscando equilíbrio entre retorno financeiro e promoção de bens públicos.

Outro grupo relevante são os cidadãos e consumidores, que esperam qualidade e acessibilidade nos bens e serviços fornecidos, especialmente em áreas de interesse social, como saúde e educação. Na prática essa relação é observada no setor de energia, no qual a Eletrobras, por meio de suas subsidiárias, desempenha um papel estratégico na ampliação do acesso à eletricidade em regiões remotas do Brasil. Programas como o Luz para Todos demonstram o impacto direto das operações de uma estatal na qualidade de vida dos cidadãos e no desenvolvimento econômico de áreas isoladas. Ao mesmo tempo, essas iniciativas refletem o desafio de equilibrar a demanda por retorno financeiro dos acionistas e a obrigação de promover o interesse público.

Os empregados das estatais figuram como stakeholders internos essenciais, sendo diretamente afetados pelas políticas de gestão, remuneração e condições de trabalho. Acionistas minoritários, no caso das sociedades de economia mista, têm interesses financeiros legítimos e demandam transparência, governança eficaz e retorno sobre o capital investido. Comunidades locais, especialmente em regiões diretamente impactadas pelas operações dessas empresas, também são stakeholders críticos, uma vez que podem exigir contrapartidas sociais e ambientais.

Organizações da sociedade civil, como entidades de defesa do consumidor e grupos ambientais, desempenham um papel de vigilância, buscando assegurar que as estatais atuem ética e sustentavelmente. Por sua vez, a mídia influencia a percepção pública das atividades dessas empresas, destacando tanto práticas positivas quanto possíveis desvios.



Essa multiplicidade de stakeholders reflete a complexidade da governança nas estatais. Equilibrar interesses tão diversos requer estratégias claras de comunicação, participação e cooperação, especialmente em setores onde conflitos entre objetivos financeiros e sociais são mais frequentes. A capacidade das estatais de lidar com essas dinâmicas não apenas afeta sua eficiência e sustentabilidade, mas também sua legitimidade diante da sociedade.

4.1.3 Estratégias de alinhamento e cooperação com stakeholders

Alinhar interesses e promover a cooperação entre stakeholders é um desafio central para a gestão de empresas estatais, especialmente devido à diversidade de atores envolvidos e às demandas frequentemente conflitantes. Nas sociedades de economia mista, por exemplo, a coexistência de acionistas privados e do Estado como acionista controlador intensifica a complexidade. Esses contextos exigem que as empresas conciliem objetivos financeiros com missões sociais e políticas públicas, frequentemente deficitárias.

Para alcançar o equilíbrio necessário, é fundamental implementar mecanismos que promovam transparência, diálogo e participação. Uma ferramenta inovadora que tem ganhado espaço nas estatais brasileiras é a adoção de plataformas digitais para a gestão de stakeholders. A Petrobras, por exemplo, desenvolveu o Canal Fornecedor, que facilita

a comunicação e a transparência, bem como promove a previsibilidade nas negociações. Além disso, o uso crescente de sistemas de atendimento digital, incluindo via redes sociais, permite ao público registrar demandas, acompanhar respostas e garantir maior *accountability*, como o atendimento via WhatsApp da Caixa.

A abordagem da OCDE para o relacionamento com stakeholders enfatiza a importância de um diálogo contínuo e transparente com todas as partes interessadas, incluindo consumidores, comunidades locais e acionistas. Devem ser implementados sistemas claros de prestação de contas, que garantam que suas ações sejam compreendidas e apoiadas por seus públicos estratégicos. Além disso, os conselhos de administração têm um papel central na promoção do equilíbrio entre os diferentes interesses, assegurando que as expectativas de stakeholders sejam integradas aos objetivos corporativos.

A proteção dos acionistas deve garantir tratamento igualitário e acesso simultâneo a informações corporativas, além de assegurar que todos tenham voz em decisões estratégicas, como a eleição de conselheiros. Ademais, transações entre o Estado e as empresas estatais ou entre diferentes estatais devem ocorrer em condições de mercado justas, reforçando a confiança de investidores e outros stakeholders.

Conflitos de interesse são inerentes a organizações complexas, como nas estatais, onde prioridades podem divergir entre lucro, sustentabilidade e interesse público. Nesses casos, o poder dos stakeholders envolvidos muitas vezes se torna o principal critério para determinar as prioridades. Contudo, além do poder, a legitimidade e a urgência de suas demandas são fatores determinantes para a gestão.

Embora concessões e negociações sejam práticas comuns para lidar com conflitos, o ideal é um entendimento profundo das necessidades dos stakeholders, visando às soluções que gerem valor para todos. Isso, no entanto, demanda tempo, recursos e um planejamento estratégico eficiente. Quando mal geridos, conflitos podem prejudicar a reputação da empresa e comprometer a percepção pública.

Um exemplo concreto dos desafios relacionados à conciliação de interesses de stakeholders nas empresas estatais é o caso do vazamento de óleo na Baía de Guanabara, em 2000, causado pelo rompimento de um duto operado pela Petrobras. O evento gerou graves danos ambientais e sociais, destacando a complexidade de atender às demandas de diferentes grupos.

De um lado, a sociedade civil e as organizações ambientais pressionaram a Petrobras por maior responsabilidade ambiental e reparação dos impactos, enquanto as comunidades locais, diretamente afetadas, exigiram respostas rápidas e efetivas para mitigar prejuízos à pesca e ao turismo, atividades essenciais para a economia regional. Paralelamente, o governo, como acionista majoritário, cobrou ações que garantissem a continuidade operacional da empresa, além de políticas para prevenir novos incidentes.

O caso evidenciou a necessidade de uma gestão integrada e proativa de stakeholders. Por meio de um diálogo estruturado com os grupos envolvidos, a Petrobras implementou medidas de contenção, indenização e ações de recuperação ambiental. Contudo, o episódio também ressaltou a importância de estratégias de governança que combinem monitoramento ambiental eficaz, compliance rigoroso e maior engajamento com stakeholders.

4.2 Estruturas de governança para empresas estatais

▶ Vídeo



As empresas estatais desempenham um papel estratégico na economia brasileira, porém essas organizações enfrentam desafios únicos, como a necessidade de conciliar objetivos econômicos e sociais, operar eficientemente e assegurar transparência e integridade na gestão. Nesse contexto, estruturas de governança robustas e alinhadas às melhores práticas adotadas mundialmente são fundamentais para que se atinja os objetivos.

As estruturas de governança dessas organizações são desenvolvidas para orientar e monitorar suas atividades, assegurando a tomada de decisões sólidas e eficazes. Conforme preconiza a OCDE (2018), uma governança eficaz é essencial para garantir mercados funcionais e competitivos, tanto nacional quanto internacionalmente. No Brasil, o arcabouço normativo e regulatório busca alinhar essas organizações às práticas de mercado e mitigar riscos associados à gestão pública.

As bases dessa governança estão na Lei das Estatais, que introduziu uma série de mecanismos para fortalecer as estruturas corporativas, aumentar a transparência e fomentar a responsabilidade na gestão. Entre os principais órgãos previstos destacam-se o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, o Comitê de Auditoria e a Di-

retoria Executiva, cada um com funções específicas de supervisão, estratégia e controle.

A OCDE enfatiza a importância de práticas de transparência e responsabilidade nas estatais, incluindo auditorias externas independentes, a divulgação detalhada de informações financeiras e a implementação de programas internos de compliance. Adicionalmente, é recomendável que os governos implementem processos transparentes e baseados no mérito para a escolha de conselheiros e diretores, garantindo o alinhamento com os objetivos de longo prazo tanto da empresa quanto da sociedade. Um exemplo positivo no Brasil é o fortalecimento dos critérios de elegibilidade para cargos de liderança na Lei das Estatais.

Promulgada com vigência integral a partir de junho de 2018, ela foi motivada por um cenário de fragilidade econômica e recorrentes escândalos de corrupção, que evidenciaram as vulnerabilidades das estatais. Seu objetivo principal é aprimorar a governança corporativa e assegurar maior alinhamento às práticas internacionais de mercado.

Entre as principais inovações destaca-se a exigência de divulgação de informações relevantes de maneira ativa, como relatórios financeiros e dados sobre políticas públicas, promovendo transparência. A lei também estabelece mecanismos de controle interno, como o modelo das “três linhas de defesa”, que inclui a criação de comitês, auditoria e elegibilidade. Para fomentar a profissionalização da gestão, a norma impõe critérios rigorosos para ocupação de cargos de liderança, exigindo formação acadêmica e experiência compatíveis, além de vedar situações de conflito de interesse. O fortalecimento da supervisão também é evidente no aumento dos poderes de fiscalização do Conselho Fiscal e na introdução de ferramentas modernas de gestão de riscos.

O Decreto n. 8.945/2016 complementa a legislação ao destacar a importância da responsabilização e da segregação de funções nas empresas estatais. Ele delimita as funções de órgãos como a Assembleia Geral, o Conselho Fiscal, o Conselho de Administração e os Comitês de Auditoria e Elegibilidade, além de destacar a relevância da Diretoria Executiva e da área de gestão de riscos e compliance, especialmente no combate à corrupção.

As estatais com receita operacional bruta inferior a R\$ 90 milhões anuais contam com uma aplicação proporcional das obrigações. Esse tratamento diferenciado visa ajustar os requisitos de governança ao

porte e à capacidade econômica dessas organizações, evitando ônus desproporcionais. Entre as simplificações, incluem-se a flexibilização de exigências relativas à composição de conselhos de administração e fiscal, a possibilidade de adotar práticas menos complexas de gestão de riscos e controles internos, e a dispensa de comitês de auditoria específicos.

4.2.1 Papéis e responsabilidades dos órgãos de governança

A Lei das Estatais, com a Lei das S.A., estabelece a estrutura e as responsabilidades dos órgãos de governança das empresas estatais, com foco nas atribuições dos conselhos e da diretoria. Esses órgãos de governança incluem diferentes tipos de conselhos, cada um com funções e composições específicas, que serão detalhados a seguir para melhor compreensão do papel de cada instância no funcionamento das empresas estatais.

O **Conselho Fiscal** é um órgão autônomo e permanente, encarregado de elaborar pareceres sobre as demonstrações financeiras, fiscalizar a administração e reportar irregularidades aos acionistas ou à Assembleia Geral. Deve contar com um mínimo de 3 e um máximo de 5 membros efetivos, acompanhados de suplentes na mesma proporção. Os mandatos dos conselheiros fiscais têm duração de até dois anos, podendo ser renovados por até duas reconduções¹ consecutivas. Esses membros são eleitos pela Assembleia Geral, e deve ser garantida a qualificação necessária para o desempenho da função, incluindo formação acadêmica específica e experiência profissional.

1

Recondução, no contexto do Conselho Fiscal, refere-se à renovação do mandato de um conselheiro fiscal por decisão da Assembleia Geral. Cada membro pode ser reconduzido consecutivamente até duas vezes, desde que atenda aos requisitos para o desempenho da função.

O **Comitê de Elegibilidade** atua no assessoramento à Assembleia Geral e ao Conselho de Administração, especialmente no que diz respeito à qualificação e elegibilidade dos candidatos aos cargos de membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. O Comitê realiza também a avaliação do desempenho dos membros desses órgãos, com base em critérios como a eficácia da gestão e a conformidade com as estratégias empresariais. Não existe um número fixo de membros estabelecido por lei, mas a composição do Comitê deve ser suficiente para garantir a imparcialidade e a competência na avaliação dos candidatos. O prazo de mandato do comitê é de dois anos, podendo ser reconduzido até duas vezes consecutivas.

O **Conselho de Administração** é responsável por definir as diretrizes gerais da organização, supervisionar a gestão da Diretoria Executiva e aprovar decisões estratégicas e orçamentárias. Deve ser composto por 7 a 11 membros, incluindo um representante dos empregados e outro dos acionistas minoritários. Além disso, ao menos 25% de seus integrantes devem ser independentes, sem vínculos diretos com a empresa, exceto aqueles indicados pelos acionistas minoritários. O mandato dos conselheiros é de até dois anos, com possibilidade de recondução por até três mandatos consecutivos.

Além de supervisionar a execução das políticas e estratégias empresariais, o Conselho de Administração tem uma série de atribuições ampliadas pela Lei das Estatais e suas regulamentações. Entre as atribuições do Conselho de Administração, ampliadas por essa lei, está a elaboração de documentos estratégicos, como a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa, que apresenta as diretrizes de governança e as políticas públicas a serem seguidas pela empresa. O Conselho também deve gerenciar riscos, garantir a eficácia dos sistemas de controle interno, estabelecer políticas de governança e conduta ética, aprovar planos estratégicos e avaliar o desempenho tanto da empresa quanto dos gestores, assegurando que os objetivos de longo prazo sejam cumpridos de maneira sustentável e responsável.

A função do Conselho de Administração é garantir a implementação do objeto social da empresa, promover a transparência nas decisões e assegurar a fiscalização eficaz da Diretoria Executiva.

A **Diretoria Executiva** é responsável por gerir as atividades diárias da empresa, implementar as diretrizes estratégicas definidas pelo Conselho de Administração e coordenar as operações organizacionais. Deve ser composta por no mínimo 3 membros, com mandatos de dois anos e possibilidade de recondução até três vezes consecutivas, sendo o número de diretores ajustado conforme as necessidades da empresa. Os membros da Diretoria devem apresentar, anualmente, ao Conselho de Administração, os planos de negócios e as estratégias de longo prazo, incluindo as metas de performance e análise de riscos.

Para que os membros do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva sejam nomeados, a Lei das Estatais exige que tenham formação acadêmica compatível com o cargo e, no mínimo, dez anos de experiência profissional, dos quais pelo menos quatro devem ter sido

em funções de direção ou em atividades de ensino relacionadas à área de atuação da empresa. Além disso, é vedada a nomeação de pessoas que, nos 36 meses anteriores à nomeação, tenham exercido funções em sindicatos, partidos políticos, ou cargos em órgãos reguladores aos quais a empresa esteja sujeita. Essa vedação visa garantir a independência dos membros e evitar potenciais conflitos de interesse.

Essas normas reforçam o preconizado pelas diretrizes da OCDE, que preveem que a eficácia das estruturas de governança em estatais depende de dois fatores críticos: independência e profissionalização. O Conselho de Administração, em particular, deve ser composto por membros qualificados, com experiência relevante, livres de conflitos de interesse e capazes de tomar decisões imparciais.

4.2.2 Transparência, gestão de riscos e controle interno

As políticas de transparência em estatais vão além da divulgação de informações financeiras. Elas englobam a comunicação de políticas públicas, impactos socioambientais e governança, garantindo acesso a informações estratégicas para cidadãos, investidores e demais stakeholders.

Essa política exige a elaboração de alguns documentos. A Carta Anual de Políticas Públicas demonstra a relação entre aquilo que é realizado pela empresa e objetivos que são decorrentes de políticas públicas. Ela inclui os recursos financeiros, humanos e materiais empregados, bem como os impactos econômicos e sociais esperados. Deve especificar as metas e resultados relacionados ao objeto social da empresa, analisando a viabilidade e a sustentabilidade dos projetos, além de apresentar os impactos estimados sobre as finanças corporativas.

Outros documentos importantes são a Carta Anual de Governança Corporativa, que aborda as políticas de governança, gestão de riscos e controles internos, e o Relatório Anual Integrado ou de Sustentabilidade, que segue normas internacionais e apresenta um panorama da estratégia de negócios, resultados e compromissos socioambientais da empresa.

A Carta Anual e suas notas explicativas sobre as atividades de políticas públicas oferecem maior previsibilidade para os diretores das es-

tatais ao planejar a estratégia de negócios e maior transparência aos investidores privados sobre o desempenho das estatais em comparação com empresas privadas, devido às obrigações de políticas públicas. A maior transparência pode, além disso, permitir que os cidadãos, beneficiários finais do valor de mercado das estatais e das políticas públicas que elas implementam, avaliem o cumprimento dos interesses coletivos que as estatais devem proteger.

Quando da implementação das cartas anuais, duas das maiores estatais nacionais implementaram a nova exigência de publicação de cartas anuais.

A da Petrobras, conforme exemplos detalhados a seguir, publicada em 2019, explicou que seus estatutos foram alterados em dezembro de 2017 para garantir que a empresa fosse compensada pelo governo federal por custos decorrentes da implementação de políticas públicas. Foram destacados dois objetivos de políticas públicas: um relacionado à economia de recursos não renováveis e outro à garantia de preços estáveis para o fornecimento de gás a usinas termelétricas, com custos específicos mencionados.

O Banco do Brasil, por sua vez, delineou na carta as políticas públicas implementadas, principalmente voltadas ao desenvolvimento da agricultura e pesca. Embora não tenha sido especificado se essas políticas afetaram a rentabilidade do banco, a carta esclareceu que os recursos destinados ao crédito agrícola e pesqueiro são definidos pelo Estado, com condições mais vantajosas que as do mercado.

Para implementar essas práticas, as políticas de gestão de riscos e controles internos são integradas ao Código de Conduta e Integridade, que define normas rigorosas para prevenir conflitos de interesse, corrupção e fraudes. Esse código também deve prever a existência de canais de denúncia, assegurar proteção aos denunciantes e estabelecer sanções para eventuais infrações.

A lei prevê, ainda, a criação de três estruturas organizacionais: o Comitê de Auditoria Estatutário, a auditoria interna e a área de compliance e gestão de riscos. Cada uma desempenha funções específicas voltadas à promoção da integridade e da transparência na gestão.

O **Comitê de Auditoria Estatutário** é vinculado diretamente ao Conselho de Administração e é composto por membros independen-

tes, que têm a responsabilidade de supervisionar as auditorias internas e externas, além de monitorar os riscos e avaliar a conformidade dos processos de governança. Os membros do Comitê devem ser qualificados e experientes em auditoria, governança e controle interno. Além disso, devem se reunir periodicamente para garantir que os processos de auditoria e conformidade sejam executados de maneira eficaz.

Esse comitê é composto majoritariamente por membros independentes e deve ser integrado por no mínimo 3 e no máximo 5 membros. A duração do mandato e a recondução de seus membros variam de acordo com as necessidades da empresa e são definidas pelo Conselho de Administração.

Entre as competências do comitê estão opinar sobre a contratação e demissão da auditoria externa ou independente, acompanhar as atividades realizadas por esses profissionais, além de supervisionar as áreas de controle interno e auditoria interna.

A **auditoria interna** tem a função de avaliar a eficácia dos controles internos, monitorar a gestão de riscos e verificar a confiabilidade das demonstrações financeiras. Além disso, realiza auditorias operacionais, de conformidade e financeiras para assegurar que a empresa esteja alinhada às normas e regulamentações vigentes. Seus relatórios regulares são direcionados ao Comitê de Auditoria, permitindo um acompanhamento contínuo e criterioso das operações.

A **área de compliance e gestão de riscos** é subordinada ao diretor-presidente da empresa e tem como missão monitorar e assegurar que as práticas de conformidade e gestão de riscos estejam sendo cumpridas. A sua principal função é garantir a integridade dos processos internos e a conformidade com as normas legais e regulatórias, especialmente no que se refere à prevenção de fraudes e corrupção. A área de compliance deve elaborar relatórios trimestrais que são encaminhados ao Comitê de Auditoria.

Essas estruturas e procedimentos reforçam a integridade e eficiência da gestão, garantindo a transparência, a prevenção de irregularidades e o alinhamento às normas aplicáveis, porém a adoção de um único padrão para todas as estatais, sem considerar suas diferenças de objetivo, porte, composição acionária ou dependência do Tesouro, pode resultar em custos elevados e ineficiência. Por isso, é necessário

desenvolver estratégias diferenciadas para adaptar as empresas aos requisitos regulatórios, incluindo a flexibilização das exigências conforme o perfil de cada uma.

4.2.3 Função social das estatais

A legislação permite que empresas públicas e sociedades de economia mista desempenhem um papel social, atendendo a interesses públicos ou garantindo a segurança nacional, conforme estabelecido no ato legal que justificou sua criação. Essa função inclui objetivos como a alocação eficiente de recursos, o bem-estar econômico, o desenvolvimento tecnológico nacional e a promoção de práticas de sustentabilidade ambiental e responsabilidade social corporativa.

A saber, o Banco do Brasil exerce um papel importante no financiamento de setores estratégicos como a agricultura, por meio de linhas de crédito subsidiadas, mas ainda assim como uma sociedade de economia mista, pois pode cumprir seu papel social sem perder de vista os princípios de eficiência econômica.

O cumprimento da função social das estatais deve estar alinhado a padrões de governança que garantam sua sustentabilidade. Nesse contexto, as obrigações sociais das empresas devem ser claramente definidas e financiadas pelo governo controlador, para evitar distorções no mercado ou prejuízos à sua viabilidade financeira. Essa prática tem sido adotada com sucesso em alguns países-membros da OCDE, em que os custos de políticas públicas implementadas por estatais são explicitamente compensados por subsídios governamentais.

A legislação brasileira exige três condições para que essas entidades assumam obrigações em condições diferenciadas: autorização legal ou normativa, previsão contratual formalizada pelo órgão público responsável e discriminação pública de custos e receitas, devidamente registradas em notas explicativas das demonstrações financeiras. Esse nível de transparência assegura que os custos relacionados ao atendimento de interesses públicos sejam identificados claramente, evitando distorções de mercado.

O acionista controlador tem deveres claramente definidos pela Lei das S.As., incluindo a responsabilidade por abuso de poder. Qualquer decisão que desvie a empresa de seu propósito social pode ser con-

testada judicialmente por outros acionistas ou terceiros prejudicados. Apesar disso, a legislação permite que o interesse público, desde que devidamente expresso nos atos constitutivos, seja priorizado sobre outros interesses, desde que respeitados os direitos dos demais acionistas.

Essa dualidade de objetivos – lucro e atendimento ao interesse público – cria desafios na prática. Enquanto a busca por resultados econômicos é medida pelo retorno sobre o investimento, o atendimento às políticas públicas pode implicar custos adicionais ou investimentos não rentáveis no curto prazo. Em situações em que os limites dessa atuação não são claros nos atos constitutivos, disputas legais tornam-se mais comuns, ilustrando a necessidade de maior precisão regulatória e alinhamento entre governança e propósito social.

4.2.4 Estrutura federal de governança das estatais

As estatais federais estão inseridas em um sistema de supervisão complexo, que combina diretrizes ministeriais e instrumentos especializados de governança. Os ministérios setoriais, responsáveis pela supervisão das atuações das empresas, têm um papel estratégico na definição de objetivos e acompanhamento do desempenho das estatais, incluindo a participação em processos de indicação de conselheiros e executivos.

A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, é responsável por monitorar a gestão e os indicadores financeiros das estatais. Já o Tesouro Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda, gerencia as participações acionárias da União e a representa em assembleias de acionistas.

A estrutura é complementada pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), que emite resoluções sobre temas como auditoria, integridade, canais de denúncia, governança de TI e políticas de remuneração, como exemplificado pela Resolução CGPAR n. 23, que ajustou as políticas de benefícios de saúde dos empregados das estatais aos padrões de mercado.

A Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenham papéis complementares no fortalecimen-

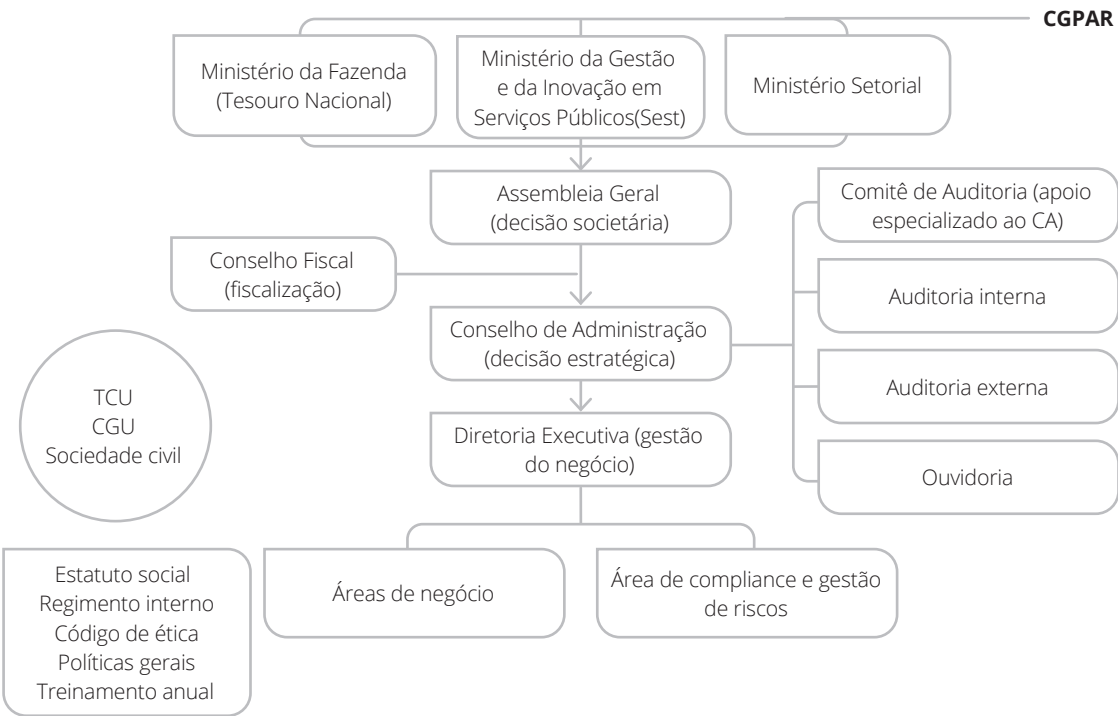
to da governança e da transparência nas empresas estatais. A CGU atua como órgão de controle interno, realizando auditorias regulares, avaliando processos licitatórios e contratos, gerenciando canais de denúncia e promovendo iniciativas de integridade. Além disso, suas ações preventivas e corretivas ajudam a mitigar riscos de corrupção e irregularidades, integrando as práticas das estatais aos mais elevados padrões de compliance.

O TCU, como órgão de controle externo, complementa essas ações ao fiscalizar a aplicação de recursos públicos pelas estatais e emitir pareceres sobre contas e atos de gestão. Ele também audita políticas de governança e determina medidas para aprimorar a eficiência administrativa e reduzir desvios de finalidade. Juntos, CGU e TCU colaboram para assegurar que as estatais operem com responsabilidade fiscal e ética, além de estarem alinhadas aos interesses públicos, reforçando a supervisão e a credibilidade dessas organizações.



Figura 1

Modelo brasileiro de governança das estatais federais



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil, 2017.

Apesar desses avanços, desafios como a politização ainda persistem. Casos de investigações relacionadas a nomeações políticas em

estatais ilustram a necessidade contínua de mecanismos de controle robustos e de uma cultura de gestão baseada em mérito e compliance.

O sucesso da governança nas estatais, portanto, depende de sua implementação consistente e de esforços contínuos para mitigar interferências externas. A continuidade de práticas que promovam eficiência, responsabilidade e alinhamento estratégico é fundamental para garantir que essas empresas cumpram seu papel de modo sustentável e transparente.

4.3 Boas práticas para empresas estatais

▶ Vídeo



No contexto brasileiro, adotar boas práticas de governança corporativa é uma exigência crescente de investidores, instituições financeiras e da sociedade. Entretanto, as estatais enfrentam desafios adicionais em relação às empresas privadas devido à sua natureza híbrida.

De acordo com a OCDE (2018), o Estado, como proprietário, deve adotar práticas de governança transparentes, responsáveis e profissionais. Isso inclui simplificar e padronizar as formas jurídicas de atuação das estatais, alinhando-as às práticas corporativas internacionais para reduzir a complexidade regulatória e melhorar a eficiência. O governo também deve garantir autonomia operacional às empresas, evitando interferências indevidas que comprometam a definição de objetivos. Além disso, é essencial respeitar a independência dos conselhos para que cumpram adequadamente suas funções.

A Petrobras exemplifica os desafios enfrentados por estatais quanto à autonomia e independência de conselhos, especialmente devido às pressões políticas que influenciam decisões estratégicas, como a política de preços de combustíveis.

A gestão dos direitos de propriedade estatal deve ser centralizada em um único órgão ou coordenada por uma entidade com a competência necessária para atuar de maneira eficaz. Essa estrutura deve ser transparente, prestar contas aos órgãos representativos e manter uma relação clara com as auditorias superiores do Estado. O Estado deve exercer ativamente seus direitos de propriedade, participando nas assembleias gerais e utilizando seus votos de maneira estratégica. No Brasil, a criação da Sest, em 2016, foi um passo importante nesse

sentido, ao centralizar a supervisão das estatais federais, uniformizar padrões de governança e promover maior eficiência.

Além disso, é fundamental que a nomeação dos membros dos conselhos seja realizada por processos bem estruturados e transparentes, baseados em mérito, diversidade e competências específicas. O Estado também deve estabelecer e monitorar mandatos claros, que incluam objetivos financeiros, políticas de estrutura de capital e limites de tolerância a riscos. É necessário criar sistemas de supervisão para avaliar o desempenho das empresas e garantir que cumpram os padrões de governança estabelecidos.

O Banco do Brasil é exemplo nesse sentido, tendo uma política específica para consolidar os padrões de comportamento que orientam os processos de indicação, eleição e nomeação dos integrantes de órgãos estratégicos da empresa, o que inclui Conselho de Administração, comitês de assessoramento vinculados a ele, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva, bem como titulares da auditoria interna e da ouvidoria.

Para promover maior transparência, é essencial implementar uma política de divulgação clara que defina quais informações devem ser tornadas públicas, os canais adequados para essa divulgação e os mecanismos que assegurem a precisão dessas informações. Sempre que possível, o governo deve manter uma comunicação constante com auditores externos e órgãos de controle do setor público. Também é importante criar uma política de remuneração que incentive o alinhamento das empresas com objetivos de médio e longo prazo, além de atrair e reter talentos qualificados.

No que diz respeito à sua atuação no mercado, o governo precisa ter alguns cuidados. O marco legal e regulatório das empresas estatais deve garantir condições de igualdade e concorrência justa no mercado quando essas empresas desempenharem atividades econômicas. Para isso, é necessário separar claramente a função de propriedade do Estado de outras funções estatais, especialmente aquelas relacionadas à regulamentação do mercado. Além disso, todas as partes interessadas, como credores e concorrentes, devem ter acesso à reparação por meio de processos legais ou arbitrais imparciais em caso de violações de seus direitos.

Leitura

A Política Específica de Indicação e Sucessão do Banco do Brasil é bastante completa e traz informações valiosas para compreender como esse tipo de norma é aplicada na prática.

Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/5760dff3-15e-1-4962-9e81-322a0b3d0bbd/a6214c98-2ff0-febd-e59c-53f4ba3b8cc6?origin=1>. Acesso em: 6 jan. 2025.

Caso sejam realizadas atividades econômicas que se alinhem com políticas públicas, devem ser mantidos elevados padrões de transparência, com a divulgação detalhada de custos e receitas. Os custos associados a esses objetivos devem ser cobertos e divulgados pelo Estado. É também essencial que as empresas estatais estejam sujeitas às mesmas leis gerais, códigos tributários e regulamentos aplicáveis às empresas privadas, sem privilégios que dificultem a concorrência justa.

As atividades econômicas das empresas estatais devem operar sob condições de mercado, incluindo relações financeiras baseadas em critérios puramente comerciais e sem vantagens financeiras ou logísticas, como empréstimos preferenciais, isenções fiscais ou acesso a insumos mais baratos. Além disso, espera-se que elas busquem taxas de retorno compatíveis com aquelas obtidas por empresas privadas concorrentes. Por fim, quando participarem de licitações públicas, devem seguir procedimentos competitivos, transparentes e imparciais.

Essas organizações precisam assumir sua responsabilidade perante as partes interessadas, fazendo relatórios regulares sobre suas interações com esses grupos. Governos, entidades estatais e as próprias empresas devem respeitar os direitos dessas partes, conforme estabelecido por lei ou por acordos mútuos.

Os conselhos têm o dever de implementar programas internos de controle, ética e conformidade para prevenir fraudes e corrupção, alinhados às normas nacionais e compromissos internacionais. A conduta responsável deve ser prioridade, com expectativas públicas claramente comunicadas e mecanismos de aplicação bem definidos. Por fim, essas organizações não devem ser utilizadas para financiar atividades políticas, nem contribuir para campanhas eleitorais.

Devem ser adotados rigorosos padrões de conformidade com normas contábeis, de divulgação e de auditoria internacionalmente reconhecidas, comparáveis às exigidas de empresas listadas em bolsa. As informações financeiras e não financeiras devem ser divulgadas de modo abrangente, incluindo objetivos, resultados financeiros e operacionais, estrutura de governança, remuneração de conselheiros e executivos, qualificações do conselho, riscos materiais e medidas para sua gestão, além de transações relevantes com o Estado e outras entidades relacionadas. As atividades realizadas em prol do interesse público também devem ser detalhadas.

As demonstrações financeiras devem ser auditadas por auditores externos independentes, assegurando padrões elevados de qualidade. Procedimentos internos de controle não podem substituir essa auditoria. Além disso, a entidade responsável pela coordenação ou a proprietária das estatais deve relatar de maneira consistente as empresas e publicar um relatório consolidado anualmente, utilizando plataformas digitais para facilitar o acesso público.

Quanto aos conselhos, eles devem ter autoridade e competência suficientes para definir estratégias e monitorar a gestão de maneira eficaz. Seus papéis devem ser estabelecidos por legislação, preferencialmente pela lei societária, conferindo-lhes a responsabilidade final pelo desempenho da empresa. O conselho deve ter o poder de nomear e destituir o diretor-presidente e de definir níveis de remuneração alinhados aos interesses de longo prazo da empresa.

A composição do conselho deve garantir julgamento independente, com conselheiros qualificados e livres de interesses que comprometam sua imparcialidade. Mecanismos para evitar conflitos de interesse e interferências políticas devem ser estabelecidos. O presidente do conselho tem a responsabilidade pela eficiência do órgão e deve atuar em colaboração com outros membros para garantir uma administração eficaz.

A Sest, com o objetivo de promover as melhores práticas de governança corporativa e alinhar-se às diretrizes da OCDE, desenvolveu um estatuto-modelo para as estatais federais. Entre as inovações mais relevantes estão o tratamento adequado de conflitos de interesse entre administradores, o fortalecimento da transparência na execução do interesse público que justifica a criação dessas empresas e a melhoria do processo de seleção de administradores, incluindo a criação de uma política de indicação e um plano de sucessão.

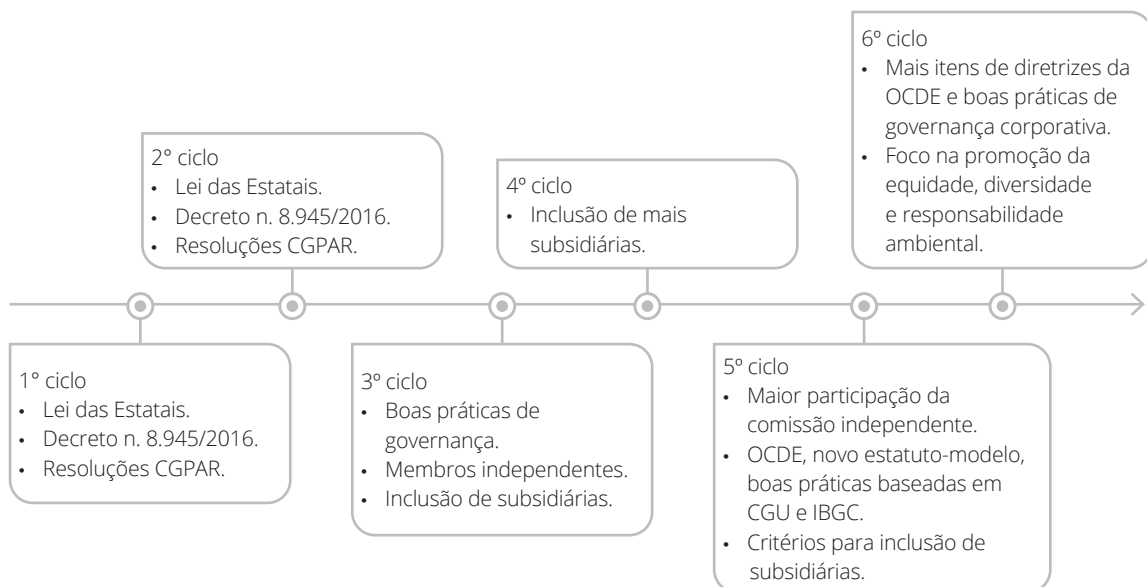
Com o intuito de promover boas práticas de governança, foi criado o IG-Sest, um indicador de governança das estatais, que permite o acompanhamento contínuo das estatais federais. Esse indicador avalia o cumprimento da legislação, normas e boas práticas aplicáveis às estatais federais, com foco na Lei das Estatais, no Decreto n. 8.945/2016 e nas resoluções da CGPAR.

www. Site

Para conhecer o que o governo federal considera para avaliar em que estágio está a governança de uma empresa estatal, incluindo o questionário aplicado, as notas por empresa e sua classificação, recomenda-se explorar o site do IG-Sest, especialmente o dashboard do 6º ciclo.

Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/igsest>. Acesso em: 6 jan. 2025.

 **Figura 2**
Ciclos e aprimoramentos do IG-Sest



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil, 2022.

No 6º ciclo de avaliação, realizado em 2022, passou a incorporar novos aspectos de governança com base em recomendações da OCDE, com destaque para questões ambientais e de sustentabilidade.

4.4 Desafios e perspectivas

 Vídeo



As empresas estatais no Brasil enfrentam desafios peculiares, que exigem um sistema de governança robusto para atender à sua natureza híbrida, combinando objetivos econômicos e sociais. A complexidade desses desafios surge principalmente do “duplo mandato” das estatais, que têm que equilibrar a busca por resultados financeiros com o cumprimento de objetivos de políticas públicas e o atendimento do interesse social. Esse modelo torna a gestão dessas empresas mais complexa, pois exige que os gestores conciliem uma série de interesses, muitas vezes contraditórios.

Um dos principais obstáculos à governança nas estatais é a descentralização do controle e da supervisão. O fato de vários órgãos e entidades estarem envolvidos na gestão e fiscalização das estatais dificulta a definição de diretrizes estratégicas claras e a coordenação das ações,

o que pode comprometer a eficiência organizacional e a capacidade de resposta às demandas sociais. A multiplicidade de atores envolvidos na supervisão pode gerar dispersão de responsabilidades e falhas na implementação de políticas públicas, além de atrasar processos-chave decisórios para o desenvolvimento dessas empresas.

A necessidade de balancear objetivos sociais e comerciais nas estatais é outro desafio. Essa dualidade pode gerar conflitos, especialmente em setores estratégicos, como energia e transportes, em que as estatais muitas vezes atuam como monopólios naturais. Um ambiente regulatório claro, aliado à autonomia operacional das empresas, é essencial para mitigar esses conflitos e aumentar a competitividade. Além disso, práticas como a separação de funções regulatórias e de propriedade estatal podem reduzir riscos de interferência política.

É comum que governança seja sobrecarregada por influências políticas. Embora a Lei das Estatais tenha criado normas mais rígidas para a nomeação de executivos, como a adoção de critérios técnicos e éticos para a escolha de diretores e conselheiros, a prática de indicações políticas ainda é recorrente. Em muitas estatais, a nomeação dos principais gestores continua sendo influenciada por considerações políticas, o que pode afetar a autonomia e a continuidade da gestão, resultando em uma governança menos eficiente e mais suscetível a mudanças abruptas em função de crises políticas.

Além disso, a possível falta de transparência com relação às transações com partes relacionadas, que envolvem negócios entre a estatal e entidades ou pessoas com vínculos diretos (como subsidiárias, controladores ou até familiares de gestores), pode gerar dúvidas sobre a integridade dos processos. Mesmo com a fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) sobre as estatais listadas, a divulgação insuficiente ou a falta de clareza dessas transações compromete a confiança nas práticas de governança.

As estatais também enfrentam um dilema constante entre o cumprimento de suas obrigações de interesse público e a busca por resultados financeiros. Esse conflito de interesses se torna especialmente visível em questões como o controle de tarifas e a distribuição de dividendos. Os gestores devem equilibrar políticas públicas de curto prazo com a necessidade de garantir a sustentabilidade financeira das empresas, o que pode gerar tensões entre os objetivos do governo e os interesses dos acionistas minoritários.

No regime de concorrência, as grandes estatais como Petrobras e Correios enfrentam desafios adicionais. A necessidade de garantir que operem dentro de padrões que favoreçam a eficiência do mercado, sem prejudicar os interesses públicos que justificam sua existência, demanda um ambiente regulatório eficaz. A atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), por exemplo, é essencial para assegurar que a presença dessas empresas não distorça a concorrência, particularmente em setores monopolistas, como petróleo, energia e telecomunicações.

Outro aspecto relevante é a observância rigorosa das normas de licitação aplicáveis às estatais. A exigência de licitação pública para contratações busca garantir que os processos sejam conduzidos de modo transparente, com igualdade de condições para os concorrentes, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público. No entanto, essa obrigatoriedade pode também ser vista como um desafio, especialmente quando as exigências burocráticas entram em conflito com a necessidade de respostas ágeis às demandas do mercado.

Embora as estatais desfrutem de uma proteção contra falência devido à sua natureza pública, a gestão de empresas estatais inviáveis ainda é um desafio. A Lei de Falências não se aplica a elas, e o Estado tem a opção de sustentar financeiramente as estatais com recursos do orçamento, privatizá-las ou até mesmo liquidá-las. Exemplos como a Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (Casemg) ilustram como a viabilidade financeira das estatais pode ser comprometida, exigindo decisões difíceis sobre a gestão de recursos públicos.

A privatização de empresas estatais, como a recente desestatização da Eletrobras, não é adotada apenas pensando em questões financeiras. A justificativa para privatizações passa por questões como redução da intervenção direta do governo no mercado e incentivo maior à participação do setor privado, além da busca por mitigação dos riscos associados às estatais, como ineficiência, corrupção e distorções no mercado ou na concorrência, com um enfoque final em oferecer melhores serviços aos cidadãos. A legislação brasileira exige que os recursos provenientes das privatizações sejam destinados à redução da dívida fiscal.



Leitura

A matéria *Governo liquida Companhia de Armazéns e Silos*, da Agência Brasil, detalha essa liquidação e como a crescente inviabilidade econômica levou a esse processo, bem como apresenta outro exemplo similar.

Disponível em: <http://bit.ly/414Cl2e>. Acesso em: 6 jan. 2025.

Apesar das justificativas dos governos, esses processos são frequentemente acompanhados de resistência política e social, dada a percepção de que as estatais desempenham um papel fundamental na implementação de políticas públicas e na promoção de bens e serviços essenciais.

Além disso, as privatizações enfrentam desafios relacionados à valorização adequada dos ativos, ao cumprimento de obrigações contratuais pelos novos proprietários e à manutenção de objetivos sociais, como a universalização do acesso a serviços essenciais. A dualidade entre maximizar retornos financeiros e garantir a continuidade de funções sociais e estratégicas aumenta a complexidade dessas transações no Brasil. Apesar disso, privatizações bem-sucedidas podem ser uma ferramenta importante para modernizar setores estratégicos e atrair competitividade para o mercado nacional.

Historicamente, as estatais também têm sido impactadas por disputas políticas e instabilidade econômica. Desde os anos 1960, quando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) resistiu à reestruturação do setor siderúrgico, até os anos 1980, com as perdas de estatais como Telebras e Eletrobras devido ao controle tarifário, a governança das estatais esteve sempre no centro de decisões políticas. Esse histórico mostra como a governança pode ser vulnerável a políticas públicas de longo prazo, além das flutuações políticas que afetam a administração das estatais, especialmente no contexto do presidencialismo de coalizão.

Esse cenário revela um conflito estrutural entre os interesses do Estado, que busca implementar políticas públicas e alcançar objetivos sociais, e os interesses dos acionistas privados, que priorizam o retorno financeiro. Esse “conflito principal-principal”, no qual tanto o governo quanto os investidores privados têm poder e influência, dificulta a definição de objetivos claros e a implementação de estratégias alinhadas aos interesses de longo prazo das empresas e da sociedade.

Ademais, a sobreposição de funções nas estatais, que atuam simultaneamente como agentes de políticas públicas e empresas que competem no mercado, gera uma estrutura de governança complexa e, por vezes, ineficaz. A interdependência entre diferentes níveis de governo e gestores das estatais pode resultar em decisões desalinhadas com

os melhores interesses da sociedade, além de criar dificuldades para a implementação de políticas estratégicas de longo prazo.

No âmbito interno, as estatais podem enfrentar dificuldades relacionadas à gestão administrativa e à supervisão. A separação entre gestão e fiscalização pode ser comprometida pela interferência política, pela rotatividade de ocupantes de cargos e pela falta de incentivos de mercado para atrair e reter talentos qualificados. Incentivos remuneratórios ligados ao desempenho, comuns no setor privado, são raros ou ineficazes nas estatais devido a restrições políticas e sociais, o que prejudica a atração e retenção de profissionais qualificados para cargos de liderança.

A Lei das Estatais, ao buscar reduzir as indicações políticas para cargos de gestão nas empresas estatais, não resolve completamente as questões relacionadas ao processo de nomeação de executivos. A Lei das S.As., determina que os acionistas são responsáveis por eleger os membros do Conselho de Administração, que, por sua vez, nomeiam os diretores executivos. Contudo, no caso das estatais federais, essa regra é ajustada pela interpretação do artigo 26 do Decreto-Lei n. 200/1967, permitindo que os ministros setoriais nomeiem o diretor-presidente e a alta direção das estatais. Em casos específicos, como no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, o presidente da república pode nomear diretamente o diretor-presidente. O Conselho de Administração, então, formaliza as nomeações feitas pelo presidente ou ministros, sem registros de recusas por parte do conselho.

Apesar dos esforços da Lei das Estatais para estabelecer critérios mais claros e técnicos, ainda há espaço para influências políticas nas nomeações, o que gera um debate contínuo sobre o equilíbrio entre critérios técnicos e pressões políticas. A falta de mecanismos eficazes para garantir a autonomia das estatais em face das flutuações políticas pode resultar em problemas de agência, como má alocação de recursos, falta de transparência e até casos de corrupção.

Dessa forma, superar essas dificuldades exige atenção a três pilares fundamentais: **transparência**, para assegurar clareza nas ações; **avaliação**, para monitorar o desempenho de maneira objetiva; e **coerência política**, para alinhar os objetivos das estatais às políticas governamentais e ao interesse público. Somente assim será possível mitigar os conflitos intrínsecos ao modelo de governança das estatais e garantir uma gestão mais eficiente e sustentável.

A implementação de práticas de governança corporativa mais rigorosas, a adoção de conselhos de administração mais independentes e a redução das pressões políticas podem ser passos importantes para melhorar a governança e aumentar a confiança nas estatais.

4.4.1 Perspectivas futuras da governança em estatais brasileiras

O futuro da governança nas estatais brasileiras está cada vez mais ligado a tendências globais que exigem uma adaptação contínua às novas demandas sociais, políticas e ambientais. A crescente agenda ESG (ambiental, social e de governança) tem influenciado fortemente o cenário das empresas estatais, desafiando-as a integrar práticas mais transparentes, éticas e responsáveis em sua gestão. Além disso, a digitalização, o uso de tecnologias emergentes e a transformação dos processos de tomada de decisão estão remodelando a forma como as estatais interagem com seus stakeholders e gerenciam os riscos.

Outro ponto fundamental é o crescente debate sobre inclusão, diversidade e equidade, que tem se tornado central nas discussões sobre governança. As estatais, como representantes do Estado e promotoras de políticas públicas, desempenham um papel importante na promoção da inclusão social, especialmente no que diz respeito à igualdade de oportunidades e ao combate à discriminação, tanto internamente quanto em suas ações externas. O desafio é garantir que as políticas públicas implementadas por essas empresas não apenas atendam a objetivos econômicos, mas também avancem na inclusão de grupos historicamente marginalizados, como mulheres, negros, povos indígenas e pessoas com deficiência.

Além disso, questões de responsabilidade social e o impacto das operações das estatais nas comunidades locais têm gerado um debate crescente sobre como as empresas podem contribuir para uma sociedade mais justa e sustentável. Em um cenário de intensificação da consciência pública, essas questões se entrelaçam com a governança corporativa e influenciam a forma como as estatais são percebidas pela sociedade. As estatais precisarão adaptar suas estratégias para lidar com essas questões de maneira proativa, garantindo que suas práticas estejam alinhadas com as expectativas contemporâneas de seus stakeholders.

Por fim, o futuro das estatais depende de sua capacidade de inovar e liderar essas discussões, promovendo não apenas a eficiência e a transparência em sua gestão, mas também uma sociedade mais inclusiva e sustentável. As parcerias com o setor privado, o fortalecimento da cooperação entre governo e sociedade civil, e a adoção de medidas que contemplem a pluralidade de interesses da população serão essenciais para garantir que as estatais continuem desempenhando um papel relevante e estratégico no desenvolvimento social e econômico do país.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança corporativa em empresas estatais representa um desafio singular devido à sua natureza híbrida, que combina a busca por eficiência econômica com o atendimento a objetivos sociais e estratégicos. Este capítulo destacou os pilares dessa governança, como a teoria dos stakeholders, os mecanismos estruturais e legais de supervisão, e a importância de boas práticas para a sustentabilidade e a legitimidade dessas organizações.

No contexto brasileiro, as empresas estatais seguem desempenhando um papel vital para o desenvolvimento econômico e para a redução de desigualdades sociais. Contudo, questões como a politização, os conflitos de interesse público e privado, e a necessidade de maior transparência permanecem como desafios críticos.

A Lei das Estatais trouxe avanços significativos, estabelecendo normas que promovem a profissionalização da gestão e a adoção de estruturas robustas de controle interno. Ainda assim, a aplicação consistente dessas regras e a adaptação às especificidades de cada empresa estatal são indispensáveis para que esses avanços se traduzam em resultados concretos.

Pensando no futuro dessas organizações, a incorporação de práticas alinhadas à agenda ESG, o fortalecimento da autonomia das estatais e a integração de novas tecnologias na gestão serão elementos-chave para enfrentar os desafios emergentes. Mais que isso, garantir a transparência e a legitimidade perante a sociedade consolidará o papel estratégico dessas empresas no desenvolvimento sustentável do Brasil.



ATIVIDADES



Atividade 1



Descreva os principais stakeholders das empresas estatais e como eles influenciam a gestão dessas organizações.



Atividade 2



Quais são os principais órgãos de governança nas empresas estatais e qual é a função de cada um deles?



Atividade 3



Comente quais são os principais desafios que as empresas estatais enfrentam para conciliar os objetivos econômicos e sociais.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 8.945, de 27 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º jul. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 6 jan. 2025.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, 2008.

FREEMAN, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais. Edição 2015. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt.html. Acesso em: 6 jan. 2025.

OLSEN, T. D. Political stakeholder theory: the state, legitimacy, and the ethics of microfinance in emerging economies. *Business Ethics Quarterly*, v. 27, n. 1, p. 71-98, 2016.

RAIO-X das empresas dos estados brasileiros em 2022. *Tesouro Nacional Transparente*, 2022. Disponível em: <https://tesouro.github.io/empresas-estados/>. Acesso em: 6 jan. 2025.

Resolução das atividades

1 Fundamentos da governança no setor público

1. Como o problema da agência afeta a governança pública e quais são seus principais aspectos?

O problema da agência para a governança pública decorre das diferenças de interesses daqueles que tomam decisões (agentes) e daqueles que são afetados por essas decisões (principais), geralmente os cidadãos. Os principais aspectos desse problema incluem a assimetria de informação, já que os agentes têm mais informações do que os principais; o risco moral, quando os agentes podem tomar decisões que beneficiem a si mesmos em vez dos principais; a seleção adversa, que pode resultar na escolha de representantes inadequados; e as dificuldades de monitoramento e fiscalização, além dos incentivos mal alinhados, como quando políticos se preocupam mais com a reeleição do que com a implementação de políticas eficazes. Esses fatores podem levar a ineficiências, corrupção e má gestão.

2. Defina governança corporativa e descreva a importância dos seus princípios fundamentais para as empresas.

A governança corporativa é o conjunto de práticas, normas e estruturas que orientam e supervisionam a administração e o controle das empresas, visando otimizar resultados e proteger os interesses dos acionistas e outras partes interessadas. Seus princípios fundamentais são integridade, transparência, equidade, responsabilização e sustentabilidade. A integridade promove ética e coerência nas decisões; a transparência assegura a divulgação clara e precisa de informações, fomentando a confiança das partes interessadas; a equidade garante tratamento justo de todos os sócios e stakeholders; a responsabilização garante decisões diligentes e prestação de contas compreensível; e a sustentabilidade foca na viabilidade econômica, social e ambiental a longo prazo. A aplicação desses princípios melhora a reputação, mitiga riscos e pode resultar em um melhor desempenho financeiro.

3. Analise as diferenças entre as perspectivas preventiva e repressiva no que diz respeito a compliance.

A perspectiva preventiva do compliance foca na criação de mecanismos e procedimentos que visam evitar a ocorrência de problemas. Essa abordagem envolve a implementação de treinamentos,

o desenvolvimento de políticas claras, a realização de auditorias e o estabelecimento de canais de denúncia. O objetivo é se antecipar e evitar irregularidades, promovendo uma cultura de conformidade e integridade. Por outro lado, a perspectiva repressiva enfatiza a resposta a problemas que já aconteceram. Isso implica a condução de investigações, a aplicação de medidas disciplinares e corretivas, e a revisão de procedimentos para evitar reincidências e remover eventuais brechas nos procedimentos. Embora ambas as perspectivas sejam fundamentais para a eficácia de compliance, a preventiva costuma ser mais desejável, pois busca evitar danos à reputação e penalidades legais antes que aconteçam, criando valor para a instituição e suas partes interessadas.

2 Ética, transparência e combate à corrupção

1. Cite e explique brevemente os princípios da governança pública definidos pelo Decreto n. 9.203/2017.

A capacidade de resposta refere-se à eficiência das organizações públicas em atender às necessidades da sociedade. A integridade se baseia na prática de valores e normas éticas que colocam o interesse público acima do privado, sustentando a confiança social. A transparência permite o acesso da população a informações sobre decisões e resultados da gestão pública. A equidade visa a distribuição justa de oportunidades e benefícios, enquanto a participação social garante que os cidadãos possam influenciar as decisões. A responsabilização exige que os gestores públicos prestem contas de maneira clara e pontual. A confiabilidade envolve garantir segurança e previsibilidade nas ações governamentais, e a melhoria regulatória foca no desenvolvimento de políticas baseadas em evidências e na participação social.

2. Explique o conceito de improbidade administrativa e suas modalidades.

A improbidade administrativa engloba atos ilícitos dolosos praticados contra o patrimônio público na administração direta ou indireta. Podem ser cometidos por agentes públicos ou pessoas a eles vinculadas e englobam, além de atos praticados contra os entes públicos, atos contra entidades privadas que recebam apoio financeiro do poder público e contra entidades privadas nas quais o erário público tenha contribuído para sua criação ou financiamento. São modalidades dessa prática ilegal o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário e as violações aos princípios da administração pública.

3. Qual a função do controle interno nos órgãos públicos e como ele se organiza em três linhas de defesa para combater a corrupção e gerenciar riscos?

O controle interno é crucial na administração pública para garantir a legalidade, eficiência e integridade. Ele funciona em três linhas de defesa: a primeira linha são os gestores, responsáveis por implementar controles e gerenciar riscos diretamente; a segunda linha é formada por áreas como compliance e controladoria, que monitoram a conformidade com leis e regulamentos; e a terceira linha é a auditoria interna, que avalia os controles de modo independente e recomenda melhorias para prevenir fraudes e irregularidades. Juntas, essas três linhas fortalecem a governança, combatem a corrupção e asseguram uma boa gestão dos recursos públicos.

3 Mecanismos e práticas de governança e compliance

1. Pontue as diferenças entre as funções de governança e gestão na administração pública.

A governança e a gestão na administração pública possuem funções distintas mas complementares. A governança é responsável por fornecer as diretrizes para o planejamento organizacional. A gestão, por sua vez, gera informações que alimentam o monitoramento da governança, permitindo verificar se as demandas das partes interessadas estão sendo atendidas e identificar as correções necessárias para melhorar o desempenho organizacional.

2. Descreva brevemente os mecanismos que compõem a governança pública.

A governança pública envolve os mecanismos de liderança, estratégia e controle. A liderança envolve o estabelecimento de um modelo de governança, a promoção da integridade e o desenvolvimento da capacidade de líderes. A estratégia abrange a gestão de riscos, a definição de metas e prioridades, além do monitoramento e avaliação do desempenho organizacional. Por fim, o controle se concentra na promoção da transparência, na prestação de contas e na avaliação da satisfação das partes interessadas, garantindo um processo de governança eficaz e ético.

3. Qual é a função e a importância de um programa de integridade nas instituições?

O programa de integridade visa prevenir, detectar, corrigir e punir práticas que comprometem a ética e a conduta institucional, como a

corrupção e fraudes. Ele se vale de princípios e práticas como auditoria interna, correição, ouvidoria e políticas de transparência, mas os organiza de maneira mais integrada e sistemática. Esse tipo de programa se destaca por sua capacidade de coordenação, garantindo que todos os responsáveis e atividades estejam alinhados com os objetivos de promover uma gestão íntegra.

4 Governança corporativa em empresas estatais

1. Descreva os principais stakeholders das empresas estatais e como eles influenciam a gestão dessas organizações.

Os principais stakeholders das empresas estatais incluem o governo, que atua como controlador e regulador; os cidadãos e consumidores, que demandam qualidade nos bens e serviços fornecidos; os empregados, diretamente impactados pelas políticas de gestão; e os acionistas minoritários, no caso das sociedades de economia mista. Organizações da sociedade civil e a mídia também desempenham um papel relevante, influenciando a percepção pública dessas empresas. Esses stakeholders influenciam a gestão das estatais ao estabelecerem expectativas de transparência, eficiência e responsabilidade, exigindo que elas conciliem os diferentes interesses em suas operações.

2. Quais são os principais órgãos de governança nas empresas estatais e qual é a função de cada um deles?

Os principais órgãos de governança nas empresas estatais são o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, o Comitê de Auditoria e a Diretoria Executiva. O Conselho de Administração é responsável por definir as diretrizes gerais da empresa, supervisionar a gestão da Diretoria Executiva e aprovar decisões estratégicas e orçamentárias. O Conselho Fiscal tem a função de fiscalizar a gestão da empresa, elaborar pareceres sobre as demonstrações financeiras e comunicar irregularidades aos acionistas ou à Assembleia Geral. O Comitê de Auditoria supervisiona as auditorias internas e externas, além de monitorar os riscos e avaliar a conformidade dos processos de governança. A Diretoria Executiva é responsável pela gestão cotidiana da empresa, implementando as diretrizes estratégicas definidas pelo Conselho de Administração, coordenando as atividades operacionais e garantindo que a empresa cumpra seus objetivos eficientemente. Esses órgãos trabalham de maneira integrada para assegurar a eficácia da governança corporativa.

3. Comente quais são os principais desafios que as empresas estatais enfrentam para conciliar os objetivos econômicos e sociais.

As empresas estatais enfrentam diversos desafios para conciliar objetivos econômicos e sociais. A gestão eficiente de recursos exige que essas empresas atendam simultaneamente ao interesse público e à viabilidade financeira. A interferência política e a politização de decisões dificultam a autonomia da gestão, agravando os conflitos entre a busca por lucro e a promoção de políticas públicas. Além disso, o equilíbrio entre atender demandas sociais e assegurar sustentabilidade financeira gera tensões contínuas. Para superar esses desafios, é essencial adotar estratégias de governança baseadas em transparência, cooperação e comunicação eficiente, promovendo o alinhamento com os interesses diversos de seus stakeholders.



Código Logístico



1001406

IESDE
At. Hora Sempre!

ISBN 978-65-5821-376-5



9 786558 213765