



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT
CAMPUS DE PALMAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

JOSILENE DOS SANTOS RODRIGUES

**PRÁTICAS DE *COMPLIANCE* NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DA
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO TOCANTINS**

Palmas - TO

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT
CAMPUS DE PALMAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

JOSILENE DOS SANTOS RODRIGUES

**PRÁTICAS DE *COMPLIANCE* NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DA
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO TOCANTINS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Palmas - TO
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- R696p Rodrigues, Josilene dos Santos.
 Práticas de compliance nas contratações públicas da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins. / Josilene dos Santos Rodrigues. – Palmas, TO, 2024.
 134 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2024.
- Orientadora : Ana Lúcia de Medeiros
1. Compliance;. 2. Práticas administrativas;. 3. Contratações públicas;. 4. Transparência;. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JOSILENE DOS SANTOS RODRIGUES

**Práticas de *Compliance* nas Contratações Públicas da Secretaria Estadual de Saúde do
Tocantins**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros

APROVADO EM ____/____/____

**Profa. Dra. Ana Lucia de Medeiros
Orientadora / Presidente da Banca
Universidade Federal do Tocantins - UFT**

**Profa. Dra. Lia de Azevedo Almeida
Examinador Interno
Universidade Federal do Tocantins - UFT**

**Profa. Dra. Elizabeth Aparecida Correia de Menezes
Examinadora Externa
Universidade de Brasília - UnB**

**Prof. Dr. Nilton Marques de Oliveira
Examinador - suplente
Universidade Federal do Tocantins - UFT**

**Profa. Dra. Jeany Castro dos Santos
Examinadora - suplente
Universidade do Estado do Tocantins - UNITINS**

AGRADECIMENTOS

Gostaria, aqui, de expressar meus sinceros agradecimentos. Em primeiro lugar, agradeço a Deus, cuja misericórdia e amor incondicional têm sido a luz que guia meus passos em todas as jornadas da vida. À minha família, meu alicerce e fonte inesgotável de amor e apoio, em particular à minha mãe, uma verdadeira guerreira cuja resiliência e determinação me inspiram diariamente. Ao meu esposo, cujo constante incentivo e suporte me encorajaram a ir além, e ao meu filho, minha fonte de ternura e alegria, por ser a razão pela qual eu me esforço para ser melhor a cada dia.

Aos amigos que fiz ao longo desta jornada acadêmica, tanto na pós-graduação quanto desde os dias da graduação, agradeço por compartilharem comigo este caminho desafiador, por serem meu apoio em muitos momentos e por celebrar cada conquista comigo. Em especial, minha querida amiga Nathanni Marrelli, minha parceira de estudos desde a graduação, sua presença ao meu lado tem sido inestimável e sua amizade, um tesouro que guardarei para sempre em meu coração.

À Profa. Dra. Ana Lúcia de Medeiros, minha mentora e inspiração, agradeço por sua orientação dedicada, seu profissionalismo exemplar e sua generosidade em compartilhar seu conhecimento. Acredito que só seremos bons mestres se formos bons discípulos e, nesse sentido, sua paciência e compreensão foram fundamentais em minha jornada, e também por isso, sou imensamente grata. Por fim, expresso minha gratidão à banca examinadora por dedicar seu tempo e expertise para avaliar este trabalho, e à Universidade Federal do Tocantins, minha casa desde os dias da graduação, por proporcionar o ambiente propício para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

A todos vocês, minha mais sincera gratidão. Este trabalho não seria possível sem o apoio e o amor que recebi ao longo do caminho.

**“A integridade dos justos os guia, mas a
falsidade dos infieis os
destrói.”
Provérbios 11:3 (NVI)**

RESUMO

O *compliance* fortalece a credibilidade de instituições públicas perante a sociedade e os órgãos de controle, contribuindo para a melhoria contínua dos serviços que são oferecidos à população. Ele ajuda a prevenir irregularidades, como fraudes e corrupção, promovendo uma gestão mais eficiente e ética dos recursos públicos destinados a determinado setor. Portanto, o objetivo deste estudo foi analisar a aplicação do *compliance* nas práticas administrativas das contratações e aquisições públicas da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins, destacando a importância do *compliance* para otimizar o uso de recursos públicos nas contratações, tendo em vista a conformidade com a lei e regulamentos correlatos. O delineamento metodológico foi realizado com abordagem qualitativa através de pesquisa documental para entendermos e verificarmos em que ponto está esse processo no órgão. O estado possui grandes demandas para sua implantação. Contudo, durante a pesquisa, foi verificado que existe nos processos e procedimentos, ainda que de forma incipiente e não formalizada, a institucionalização de mecanismos de *compliance*.

PALAVRAS-CHAVE: *Compliance*; Práticas administrativas; Contratações públicas; Transparência; Controle.

ABSTRACT

Compliance strengthens the credibility of public institutions before society and control bodies, contributing to the continuous improvement of services offered to the population. It helps prevent irregularities, such as fraud and corruption, promoting more efficient and ethical management of public resources allocated to a given sector. Therefore, the objective of this study was to analyze the application of compliance in the administrative practices of public contracting and acquisitions of the State Department of Health of Tocantins, highlighting the importance of compliance to optimize the use of public resources in contracting, with a view to compliance with the law and related regulations. The methodological design was carried out with a qualitative approach through documentary research to understand and verify the state of this process in the organization. The state has great demands for its implementation. However, during the research it was verified that the institutionalization of compliance mechanisms exists in the processes and procedures, albeit in an incipient and non-formalized way.

KEYWORDS: Compliance; Administrative practices; Public procurement; Transparency; Control.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 2 - Implementação à cultura do compliance no Brasil	44
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Marcos normativos e regulatórios do Estado	22
Figura 2 - Modelo integrado de governança e gestão	33
Figura 3 - Parâmetros fundamentais dos programas de integridade para pessoas jurídicas que se relacionem com a Administração	47
Figura 4 - Os quatro eixos do programa de compliance da Controladoria-Geral da União	49
Figura 5 - Diretrizes para compliance	50
Figura 6 - Boas práticas para prevenir fraudes e falhas em atividades de contratação de acordo com decisão do Tribunal de Contas da União	64
Figura 7 - Características populacionais do estado do Tocantins	72
Figura 8 - Delineamento da pesquisa	80
Figura 9 - Princípios da governança pública do estado do Tocantins	86
Figura 10 - Eixos para estruturação de programas de compliance no Tocantins	87
Figura 11 - Governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Estadual	88
Figura 12 - Etapas específicas para avaliar a existência de compliance na área de compras e licitações da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins	103

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 - Estrutura de mecanismos de combate à fraude e à corrupção e seus componentes	68
---	----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Regiões de Saúde do Tocantins, segundo a Secretaria Estadual de Saúde	71
--	----

LISTA DE ORGANOGRAMAS

Organograma 1 - Organização da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins	72
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Abordagem do tema compliance em pesquisa no repositório de artigos da área de Administração, Ciências contábeis e Economia – SPELL realizada em abril de 2023.....	17
Quadro 2 - Legislações e o destaque em aspectos do compliance na esfera pública nacional.....	40
Quadro 3 - Principais dimensões observadas para medidas de compliance.....	53
Quadro 4 - Exemplos de mecanismos de controle e suas contribuições para as fases do processo licitatório	67
Quadro 5 - Processos encontrados no site do Tribunal de Contas do Estado.....	76
Quadro 6 - Comparativo de legislações e sua contribuição ao compliance na esfera pública Brasil/Tocantins	81
Quadro 7 - Parâmetros de conformidade do Guia para Elaboração na Forma de Relatório Integrado	

2020, do Tribunal de Contas da União.....	90
Quadro 8 - Mecanismo de controle aplicado aos processos licitatórios realizados pela Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins.....	91
Quadro 9 - Documentos institucionais utilizados na pesquisa e dimensões de compliance contempladas	100

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGU	Controladoria-Geral da União
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SES-TO	Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCT	Teoria dos Custos de Transação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Problema de pesquisa.....	14
2 OBJETIVOS	15
2.1 Objetivo geral.....	15
2.2 Objetivos específicos.....	15
2.3 Justificativa	16
3 METODOLOGIA	22
3.1 Caracterização do ambiente de pesquisa.....	22
3.2 Abrangência e público-alvo.....	25
3.3 Procedimentos metodológicos de coleta e análise de dados.....	27
4 REVISÃO DE LITERATURA	33
4.1 O papel regulador do Estado.....	33
4.2 O compliance e os custos de transação.....	37
4.3 Administração Pública e governança.....	43
4.4 Tríade governança, gestão de riscos e compliance.....	46
4.5 Governança pública e transparência: o fenômeno da corrupção e a função do compliance.....	49
4.6 Contextualizando o compliance e suas perspectivas.....	56
4.7 Os programas de compliance: ferramentas.....	57
4.8 O movimento de exigência de programa de integridade nas contratações públicas.....	66
4.9 Compras e licitações públicas.....	67
4.10 Etapas, riscos e fragilidades na contratação pública.....	71
4.11 Materialização do compliance no âmbito da contratação na Administração Pública.....	74
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	82
5.1 Dimensões de compliance em documentos legais utilizados pela Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins.....	82
5.2 Mecanismos de controle e implementação das dimensões de compliance em processos licitatórios realizados pela Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins.....	91
5.3 Dimensões de compliance aplicadas nas aquisições da SES-TO e sugestões de melhorias.....	102
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	114

1 INTRODUÇÃO

O Estado tem elevado o seu padrão de gestão da coisa pública, principalmente quando a evolução social se mostra preocupada com a qualidade dos serviços públicos. A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) é um exemplo dessa pressão social globalizada, em que os processos devem ser aprimorados, trazendo maior transparência, probidade, moralidade e ética nos procedimentos (BRASIL, 2013).

Nesse cenário, surge o conceito de *compliance*, utilizado para contribuir com a melhoria do uso dos recursos públicos por meio dos dispositivos legais que regem as relações públicas, aprimorando os controles internos e a utilização dos conceitos de governança. Assim, verifica-se a importância dos programas de integridade em todas as relações negociais, principalmente quando envolve a Administração Pública. Neste estudo, em particular, se buscará avaliar a aplicação deste instrumento nas contratações públicas como forma de excluir ou minorar a ocorrência de atos ilícitos e contribuir para um ambiente institucionalmente formalizado que maximize o uso dos recursos públicos.

Tendo em vista que o Estado se encontra intrinsecamente ligado à economia, tal situação reflete-se, inclusive, no Direito, o qual estabelece regras de intervenção do Estado na seara econômica. Nessa perspectiva, o Estado assume o papel de regulador que se traduz, então, a uma instituição que traz a relação do Estado de Direito com as questões de domínio público num âmbito geral, traçando como ele deve se comportar perante o particular e vice-versa (SOUTO, 2008).

Por isso, o Estado, sujeito às suas necessidades, precisa realizar as mais variadas contratações públicas de produtos, serviços e obras por meio da celebração de contratos que respondam a tal, e que, pela sua natureza, esteja vinculada aos imperativos de normas legais.

Nesse ponto, conforme Motta (2010), a função da licitação, que é um arcabouço de leis e regulamentos para que as compras do governo sejam efetivadas, ao longo dos anos, consolidou-se como meio de garantir contratações vantajosas para o setor público, resguardando sempre os princípios da Administração Pública: legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Com o tempo, os agentes públicos perceberam que as licitações podem ser mais do que um procedimento rígido, mas também uma forma eficaz de provocar comportamentos para alcançar outros objetivos, ou seja, a licitação é mais que uma imposição pública, é um instrumento pelo qual o Estado provê, mediante terceiros, bens e serviços necessários à consecução das políticas públicas e do próprio funcionamento da máquina pública.

Na relação desenvolvida entre o ente estatal contratante e o fornecedor ou prestador de serviço contratado, há, por via de regra, o dispêndio de recursos públicos, como contrapartida pelo objeto adquirido. Um marco já antigo, mas importante na mudança de vinculação de uma maior eficiência das compras públicas, tendo em vista maior vantagem ao ente público, vem da função da regulação e pode ter começado com a Emenda nº 19/98, que tomou o nome de “reforma administrativa”. Esta emenda inseriu e modificou várias disposições da Constituição de 1988, principalmente no artigo 37, que dispõe sobre a Administração Pública e regime de seus servidores. Por exemplo, a inclusão do princípio da eficiência nesse artigo traduz a necessidade do Estado ser gerido para garantir a prestação de serviços públicos e a administração do aparelho público de forma eficiente, eficaz e efetiva. Simplificando: eficiência significa obter melhores resultados — melhor qualidade — usando o menor recurso. Isso significa que a contratação pela Administração deve ser, além de econômica, rentável. Essa mudança de paradigma está ligada à mudança do papel do Estado provocada pela reforma administrativa.

Antes, o modelo estatal era o modelo burocrático, centrado no estabelecimento de procedimentos rígidos, e, na maioria das vezes, com a reforma administrativa, o modelo de Estado passou a ser gerencial, em que é dada prioridade à gestão do aparelho público capaz de responder não só à exigência de procedimentos formais, mas também para as finalidades substanciais primárias do Estado, orientadas para a população e para o bem do patrimônio público. Para essa visão, em que administrar acolhe o exercício de planejar e executar, a Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais que traçam os planos de ação, como a estrutura administrativa que desenvolve tais planos (DI PIETRO, 2014).

Nessa conjuntura, as licitações públicas e os processos dela decorrentes são meio de execução de políticas públicas redistributivas e fortes indutoras do desenvolvimento econômico, por meio do incentivo à inovação (UNOPS, 2019). Esta contextualização demonstra que os procedimentos licitatórios no formato atual podem ser utilizados pela Administração não apenas como forma de escolher a proposta de contratação, mais vantajosa, mas também como forma de induzir determinados comportamentos, ou a abstenção deles, por parte dos particulares.

Pesquisas em fontes oficiais, como os dados do Portal da Transparência (BRASIL, 2022), mostram que o valor das contratações federais brasileiras, em 2022, foi de R\$ 77,26 bilhões para o período. Todavia, alvos constantes da má gestão, ineficiências e corrupção, os processos de contratação pública têm sido transformados em um emaranhado de documentos e

procedimentos que limitam a discricionariedade do agente, ampliando a burocracia e não apresentando resultados no aumento da segurança destes procedimentos (MOTTA, 2015).

Com isso, pressionada pela sociedade e seguindo uma tendência mundial, a Administração Pública vem editando diversos normativos com o objetivo de desenvolver mecanismos de prevenção, controle e combate à corrupção. Nesse aspecto, para a Controladoria-Geral da União (CGU) (2015a, p. 11), “a participação em licitações e execução de contratos administrativos são situações que apresentam risco significativo de ocorrência de fraudes e corrupção”.

Nesse contexto, sendo a corrupção um fenômeno multidisciplinar complexo, para combatê-lo eficazmente, além do quadro normativo, na intenção de minimizar os custos de transação, coibindo os comportamentos oportunistas e conseqüentemente a corrupção, surge o conceito de *compliance*, mecanismo utilizado para otimizar vários processos na Administração Pública, e também o uso dos recursos públicos por meio da conformidade com os dispositivos legais que regem suas relações, o aperfeiçoamento dos controles internos e a utilização de conceitos da governança.

Seguindo essa vertente, no âmbito federal, a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, serviu como o marco inicial para que os programas de *compliance* no âmbito privado fossem harmonizados com a legislação brasileira (BRASIL, 2013). As práticas desse regramento tiveram seu início no ambiente privado, a partir das instituições financeiras, e recentemente começaram a ser inseridas na Administração Pública. O Código de Conduta da Alta Administração e o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, por exemplo, demonstram os esforços da legislação brasileira no combate à corrupção (SCHRAMM, 2019).

Nas compras e contratações públicas, o *compliance* se tornou obrigatório, a partir de legislações estaduais específicas, objetivando utilizar o processo licitatório como um instrumento de regulação das atividades (SCHRAMM, 2019). Nesse sentido, empresas comprovadamente éticas se beneficiam das negociações e abandonam a ideia da busca somente por vantagens econômicas nas compras públicas.

Essas contratações podem envolver valores relativamente pequenos, como também cifras vultuosas, como no caso de contratações de obras de infraestrutura de grande porte. A título de exemplo desses valores, no caso da instituição que será pesquisada, qual seja, a Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins (SES-TO), conforme dados da Lei Orçamentária

Anual¹ (LOA) (Lei 3.843/2021), que estimou a receita e fixou as despesas do Poder Executivo para o exercício financeiro de 2022, determinou como crédito inicial para o Fundo Estadual de Saúde o valor de R\$ 1.965.045.541,00 (um bilhão, novecentos e sessenta e cinco milhões, quarenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e um reais), sendo o valor autorizado de R\$ 2.810.239.559,00 (dois bilhões, oitocentos e dez milhões, duzentos e trinta e nove mil, quinhentos e cinquenta e nove reais), considerando as movimentações orçamentárias durante o exercício de 2022. O que, por óbvio, desperta muitos interesses, que podem ocasionar comportamentos oportunistas que levam a sociedade cotidianamente a se deparar com notícias sobre casos de corrupção envolvendo agentes públicos e privados no âmbito de relações contratuais com recursos públicos.

Além disso, é relevante ressaltar que a pasta vem sendo alvo de sondagens e investigações de fraudes em licitações no Tocantins², como por exemplo a “Operação Babilônia”, realizada pela Polícia Federal em colaboração com a CGU, que teve como objetivo o aprofundamento das investigações relacionadas à suposta fraude na contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva em hospitais e anexos de atendimento ao público realizada pela SES-TO, entre os anos de 2020 e 2022.

1.1 Problema de pesquisa

Considerando que os recursos são escassos mediante as necessidades cada vez maiores da sociedade por serviços e bens públicos, é oportuno destacar a importância de observar a gestão das compras públicas. Segundo os marcos regulatórios que orientam a gestão pública, especialmente a Lei de Contratos e Licitações (Lei nº 8.666/93) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), as compras públicas devem ser feitas obrigatoriamente por meio de processos licitatórios. Uma vez que cabe ao Estado o papel de alocador de recursos e de provedor e produtor de bens e serviços públicos ofertados à sociedade, se faz necessário dar atenção ao processo das aquisições públicas.

Além dos marcos regulatórios já citados, a cada dia, outros institutos legais e de gestão

¹ A LOA é o orçamento anual enviado pelo Executivo ao Congresso que estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e gastar os recursos públicos. Contém os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais. Fonte: Agência Senado. Acesso em: 22 abr. 2023.

² Fonte: Comunicação Social da Polícia Federal do Tocantins. “PF investiga fraude em licitação e superfaturamento em contratação de empresa de engenharia pela Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins.” Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2022/09/pf-investiga-fraude-em-licitacao-e-superfaturamento-em-contratacao-de-empresa-de-engenharia-pela-secretaria-de-saude-do-estado-do-tocantins>. Acesso em: 29 ago. 2023.

são concebidos com vistas a garantir uma boa execução dos recursos públicos, a exemplo da introdução dos mecanismos de governança pública, como orientadores da gestão. Nesse sentido, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (2014), a falta de uma boa governança não é exclusividade da União: ela está presente em todos os níveis da gestão pública, incluindo Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Constatado isso, sabendo que a licitação pode abranger o direcionamento de comportamentos que visem estabelecer um mercado mais competitivo e tendo em vista que a intenção da Administração Pública é uma contratação mais eficiente, eficaz e com efetividade, os mecanismos de *compliance* nas licitações passam a ser um meio de induzir determinados comportamentos pelas pessoas físicas e jurídicas que tenham interesse em contratar com a Administração. Além de ser normativo interno da própria Administração visando a melhoria contínua de seus processos, acontece que esses instrumentos e mecanismos contribuem para a melhoria das compras e dos processos na esfera pública, quando organizados de forma sistematizada. Dessa forma, acredita-se que a aplicação de boas práticas de *compliance* em contratações públicas pode contribuir para o bom uso dos recursos públicos, conseqüentemente, pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das pessoas e, especialmente no caso em estudo, melhorar também a prestação de serviços públicos de saúde no Tocantins.

Assim, surge a seguinte questão: quais são as práticas de *compliance* utilizadas nas contratações públicas da SES-TO?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Estudar a aplicação do *compliance* nas práticas administrativas das contratações e aquisições públicas da SES-TO.

1.2.2 Objetivos específicos

- 1) Levantar as dimensões de *compliance* existentes em documentos legais e documentos oficiais da SES-TO;
- 2) Observar os mecanismos de controle e implementação das dimensões de *compliance* em processos licitatórios realizados pela SES-TO;
- 3) Verificar as dimensões de *compliance* aplicadas nas aquisições da SES-TO e sugestões de melhorias.

1.3 Justificativa

A Lei nº 14.133, denominada nova Lei de Licitações, foi promulgada em abril de 2021 e veio pautada pelo atendimento das necessidades prioritárias de modernização da máquina pública, principalmente no setor que envolve as compras públicas, com transparência, aumento de eficiência, eficácia e efetividade. Com relação às inovações, as principais envolvem a introdução de boas práticas de governança pública onde está inserida o *compliance*. Seguindo essa linha, foi observado que, nesta exigência pela adoção de programas de *compliance* por empresas que se relacionam com a Administração Pública, especialmente nos processos de contratações, o estado do Rio de Janeiro (Lei nº 7.753/17) e o Distrito Federal (Lei nº 6.112/18) foram os primeiros a adotar as práticas de integridade nas contratações públicas. A inovação tem se multiplicado e já é adotada por outros estados da Federação, bem como se expandiu a diversos municípios brasileiros, a exemplo do estado vizinho ao Tocantins, Goiás, por meio do Decreto nº 9.406/2019, que instituiu o Programa de *Compliance* Público do Poder Executivo do Estado (PCP).

Nesse sentido, a partir de pesquisa realizada na página de legislação do portal da Câmara dos Deputados do Estado do Tocantins, observou-se que não existem processos de lei ou promulgação nessa vertente. Por outro lado, a importância desta pesquisa se deve, ainda, à lacuna existente em relação ao estudo do tema *compliance* nas contratações públicas. Isso ocorre, principalmente, pelo fato de que elas se mostram mais suscetíveis a condutas ilegais ou antiéticas, de forma que têm chamado especial atenção das autoridades que atuam nos órgãos de controle interno e externo.

Assim, para consubstanciar o que foi dito, foi realizada pesquisa em abril de 2023 no repositório que reúne revistas da área de Administração Pública e artigos científicos da área de Administração, Ciências Contábeis e Economia, *Scientific Periodicals Eletronic Library – SPELL*³. Tendo sido identificados 12 trabalhos em que o foco era a utilização desta ferramenta em diversas instituições financeiras e iniciativa privada, e, no caso de sua utilização na Administração Pública, verificou-se que não é voltada para o âmbito de compras e contratações públicas, o que denota a lacuna para o estudo do tema. O Quadro 1, a seguir, resume o levantamento realizado a partir da abordagem utilizada:

³ A biblioteca eletrônica SPELL® Scientific Periodicals Electronic Library é um repositório de artigos científicos e proporciona acesso gratuito à informação técnico-científica. Disponível em: <http://www.spell.org.br/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Quadro 1 - Abordagem do tema compliance em pesquisa no repositório de artigos da área de Administração, Ciências contábeis e Economia – SPELL realizada em abril de 2023

TÍTULO	AUTORES	ABORDAGEM DO TEMA <i>COMPLIANCE</i>
O <i>compliance</i> como instrumento de monitoramento e controle da Administração Pública	Claudia Abe Gargel Luengo, Saulo Fabiano Amâncio Vieira, Augusto Luengo Pereira Nunes, Vera Lucia Tieko Suguihiro	Aplicar padrões e práticas de conformidade/implementar o gerenciamento de integridade.
Análise das evidências da institucionalização de um programa de <i>compliance</i> em uma organização do terceiro setor, sob a ótica apreciativa	Danilo José Campos Coelho, Rezilda Rodrigues Oliveira	
A lei das estatais e as diretrizes internacionais: convergências para o estado da arte em integridade, <i>compliance</i> e anticorrupção	Marcos Caldeira, Simone Cristina Dufloth	
A adequação do programa de <i>compliance</i> nas empresas – casos múltiplos da Embraer e Braskem	Carolina de Oliveira Aguilar, Ritchelle Procknow, Rodolfo Vieira Nunes, George André Willrich Sales	
A conformidade de registro de gestão como instrumento de controle preventivo de erros e fraudes: proposição de um processo gerencial no âmbito de uma instituição federal de ensino	Josiane Damaso, Marco Antonio Conejero, Aldara da Silva César	
Mecanismos de eliminação do risco	Guilherme A. Sana,	Prevenção/gestão de riscos/governança corporativa.

da Compliance Trap no setor das telecomunicações brasileiras	Edson R. Guarido Filho	Prevenção/gestão de riscos/governança corporativa.
A gestão do compliance em instituições de saúde	Renata Adriane Garcia, Cláudia de Souza Libânio	
Compliance nas micro e pequenas empresas: percepções de seus administradores	Donizete Mariano Terra, Eliane Maria Pires, Giavina Bianchi	Percepção dos gestores sobre aspectos de corrupção e <i>compliance</i> .
Compliance como método de controle da corrupção em hospitais públicos brasileiros: uma estratégia viável?	Aléxia Alvim, Machado Faria	
Realizações e desafios do programa de conformidade regulamentar em uma grande instituição hospitalar	Evelyn Lopes da Silva, Gabriela Cristina de Araújo Lima, Cássia Rita Pereira da Veiga	Auditoria, controle interno e <i>compliance</i> .
Lei Anticorrupção, compliance e isomorfismo: responsabilização e programas de integridade nos estados	Sander José Couto da Silva, Antônio Carlos Brunozi Júnior	
A estruturação das áreas de controle interno e compliance em empresas estatais brasileiras conforme a Lei nº 13.303/2006	Eliana Pereira Santana, Fabiana Ferreira Silva	

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Com isso, em observação, percebeu-se que os atores públicos vêm discutindo sobre governança pública e programas de *compliance*. Embora já existissem regulamentos, decretos e leis que abrangiam as atividades, foi com a nova Lei de Licitações que o programa de *compliance* ganhou protagonismo nas contratações públicas. Além disso, em 10 de fevereiro de 2022, foi publicado o decreto de governança do estado do Tocantins nº 6.395, que dispõe sobre a Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual.

Junte a isso a atividade profissional desta pesquisadora, enquanto servidora pública de uma instituição federal localizada em Palmas, atuando como coordenadora em licitações e contratos, o que lhe permitiu constatar a fragilidade dos atos administrativos e das decisões tomadas pelos atores do contrato no exercício de suas funções. Sendo possível, ainda, a averiguação dos percalços nas fases de planejamento e elaboração dos processos de contratação, bem como durante o processo licitatório. Verificando-se, de forma empírica, a comunicação ineficiente entre fiscais e gestores, e destes com os demais setores que atuam junto à execução do contrato, além de uma fiscalização técnica deficitária, por exemplo.

Dessa forma, acredita-se na necessidade da pesquisa no estado, sobretudo na área da saúde do Tocantins, tendo em vista que a saúde influencia diretamente na capacidade produtiva da população, já que pessoas saudáveis têm mais disposição para trabalhar e gerar riquezas. Além disso, a saúde também está relacionada com a redução da mortalidade infantil e materna, com a melhoria da qualidade de vida da população e com o aumento da expectativa de vida. Com isso, é possível melhorar os índices de desenvolvimento humano, social e econômico de uma região. Em resumo, a saúde é um setor fundamental para o desenvolvimento regional, que pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população, para o aumento da produtividade e para a geração de empregos e renda. É importante que o poder público invista nesse setor, com pesquisas e melhorias frequentes, visando melhorar e garantir o acesso equitativo aos serviços de saúde. Outro fator de relevância e já comentado é a grande participação na pasta no orçamento total do estado.

Posto isso, esta pesquisa se propõe, portanto, a contribuir para o preenchimento de lacunas existentes nesta perspectiva, apoiando-se na análise da aplicabilidade do *compliance* nas práticas administrativas de contratação pública da instituição em foco. Os resultados desta pesquisa são relevantes porque possibilitam ampliar o debate entre Administração Pública e sociedade, na medida em que os resultados poderão contribuir para a construção de uma sociedade mais responsável, transparente, comprometida e com uma gestão pública eficiente e efetiva.

Também terá uma importância prática, visto ser *o compliance* um sistema que congrega ferramentas de governança que, tendo a ética e a integridade como sustentáculos, busca dar norte às decisões dos gestores e de todos os envolvidos em qualquer processo de gestão, na área pública ou na área privada, pois traz maior transparência aos atos administrativos, processos internos e o melhor aproveitamento dos recursos. Conseqüentemente, isso aumentará a probabilidade de que os objetivos dos contratos sejam alcançados, reduzindo ou minorando fraudes e falhas, tanto na formalização quanto na execução destes.

Dessa maneira, frente aos aspectos material, humano, econômico e financeiro, a pesquisa se mostra viável, pois a pesquisadora dispõe dos recursos para realizar esta investigação, como prazo razoável para a coleta e a análise e a utilização de métodos científicos.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização do ambiente de pesquisa

O estado do Tocantins, localizado no centro geográfico do Brasil, faz parte da região Norte do país, com uma extensão territorial de 277.621,858 km², representando 3,36% do território nacional e 7,2% da região. Situado na Amazônia Legal, cerca de 97,9% de sua área está inserida neste bioma. Suas fronteiras são os estados do Maranhão, Pará, Goiás, Piauí, Bahia e Mato Grosso (TOCANTINS, 2015).

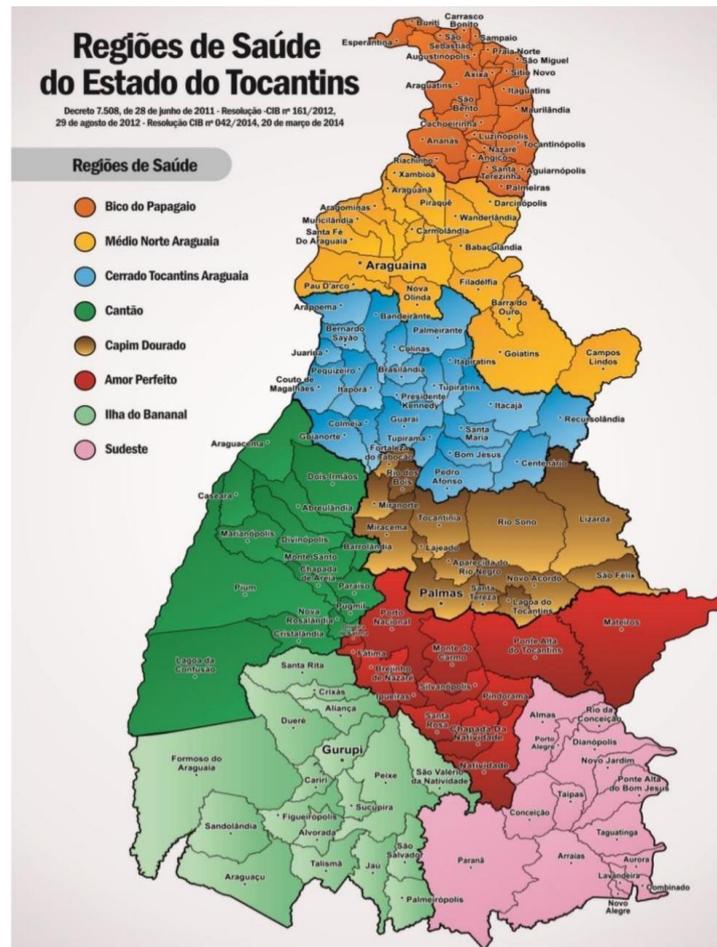
A capital do estado, Palmas, é onde se encontra a Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins. Criado em 1988 pela Constituição Federal e oficializado em 1989, o Tocantins tem experimentado um rápido crescimento populacional, impulsionado por migrações regionais (TOCANTINS, 2015).

Com relação aos dados financeiros, a LOA para 2023 estabeleceu uma despesa total de cerca de R\$ 12 bilhões para o Executivo Estadual, com aproximadamente R\$ 2 bilhões destinados à SES-TO, o foco deste trabalho.

A SES-TO, criada em 1989, é responsável pela gestão do Sistema Único de Saúde no estado. Com a missão de viabilizar e garantir políticas de saúde, busca melhorar a qualidade de vida da população tocantinense.

Dada a ampla extensão territorial do Tocantins, a organização dos serviços de saúde é regionalizada, considerando as particularidades de cada região. A SES-TO descreve essa organização por meio das Regiões de Saúde, detalhando informações populacionais e geográficas, como podemos ver no mapa a seguir:

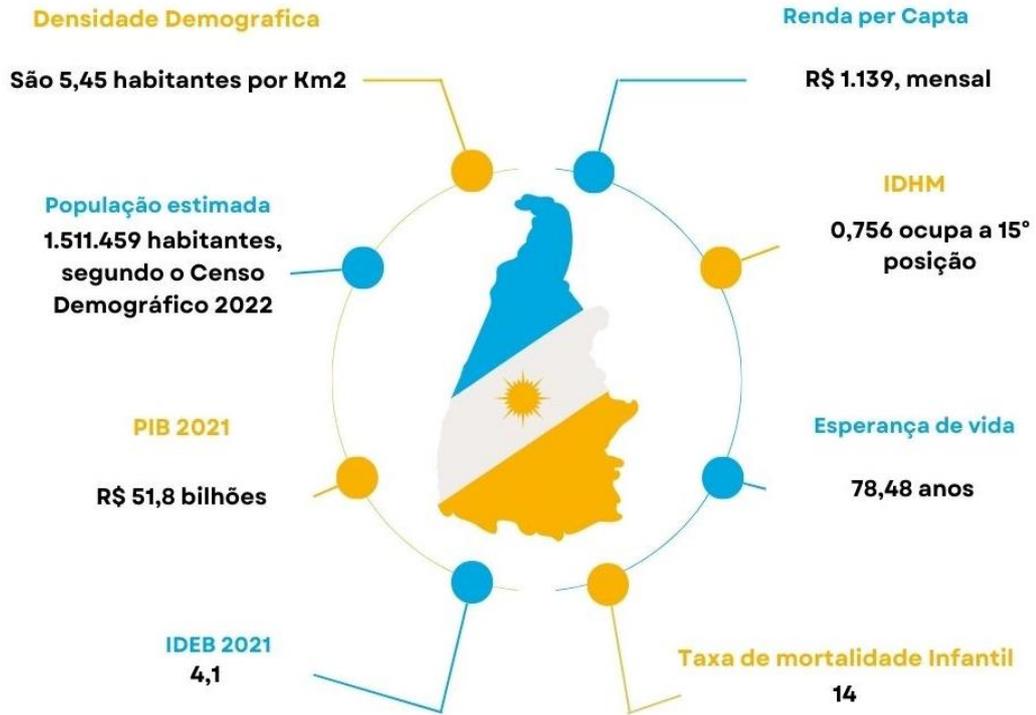
Mapa 1 - Regiões de Saúde do Tocantins, segundo a Secretaria Estadual de Saúde



Fonte: Tocantins (2019).

Além do mais, o estado possui uma população de 1.511.459 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2022, com 36 entidades na estrutura administrativa direta e 18 na indireta, incluindo institutos, fundações, universidades e agências. Informações compiladas na seguinte figura:

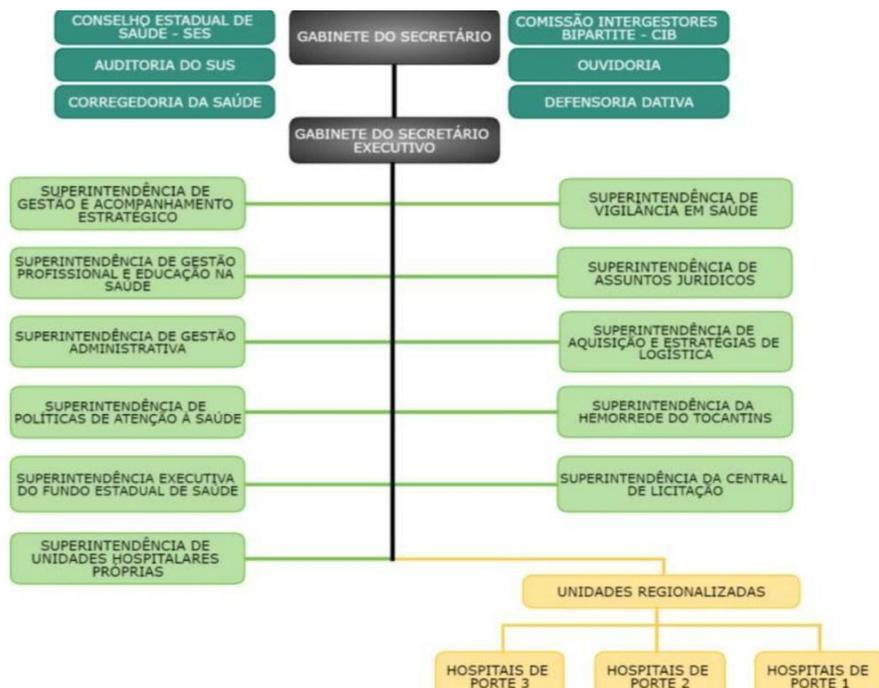
Figura 7 - Características populacionais do estado do Tocantins



Fonte: Elaboração própria (2023).

Já para o cumprimento de suas competências legais e a execução de suas atividades, a SES-TO tem sua estrutura organizacional estabelecida da seguinte forma, como mostra o Organograma 1:

Organograma 1 - Organização da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins



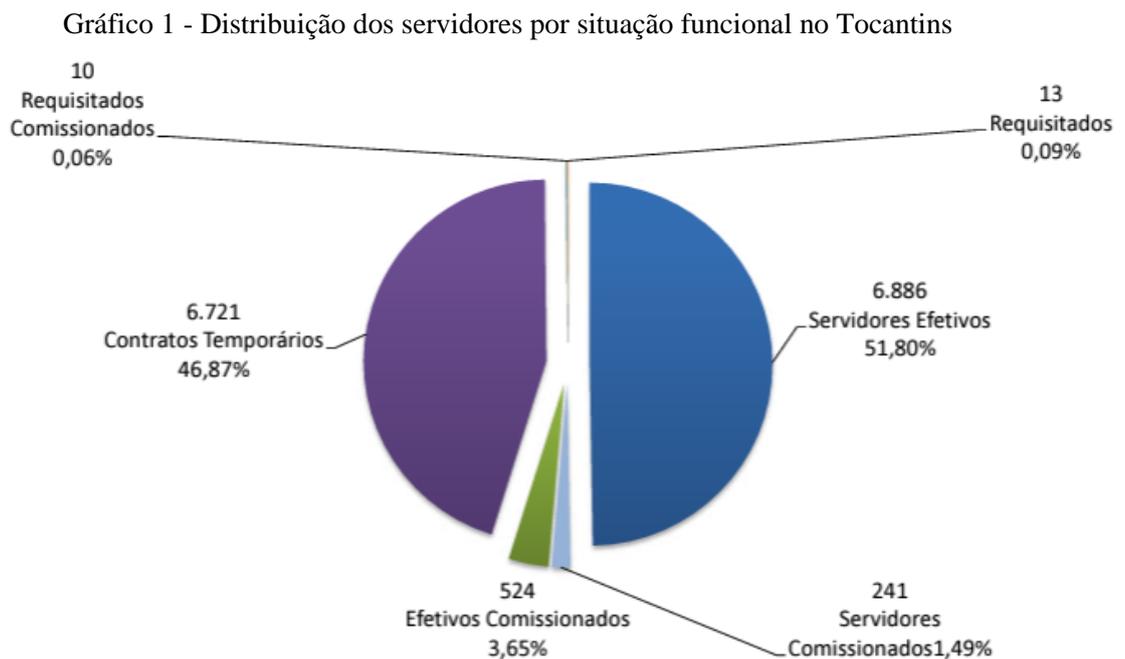
Fonte: Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins (2021).

Segundo seu último mapa estratégico, 2018-2019, constitui-se sua missão “promover, organizar e implementar políticas públicas de saúde no estado do Tocantins na promoção, prevenção, tratamento e reabilitação, com integralidade do cuidado à população”, e sua visão de futuro é “ser a referência em saúde pública na região norte do País até 2030”. Possui como valores, entre outros, a ética, transparência, impessoalidade, efetividade e inovação (TOCANTINS, 2021).

3.2 Abrangência e público-alvo

Atualmente, o estado possui 8 Regiões de Saúde com conformações distintas de serviços e interdependência das regiões onde estão situados os maiores municípios que agregam mais serviços de média e alta complexidade. Os hospitais são abastecidos e mantidos respeitando as normas e leis do serviço público, sempre buscando a eficiência e eficácia nos processos de compras. Os hospitais da rede pública estadual, identificados pela forma de gerenciamento em regionais — estadual, municipal e de pequeno porte — são financiados de forma tripartite pela União, Estado e Município.

Para atender à demanda referente ao seu quadro de pessoal, a SES-TO, de acordo com o último relatório de gestão de fevereiro de 2024, encerrou o ano de 2023 com 14.399 servidores ativos, conforme mostra o Gráfico 1 a seguir:

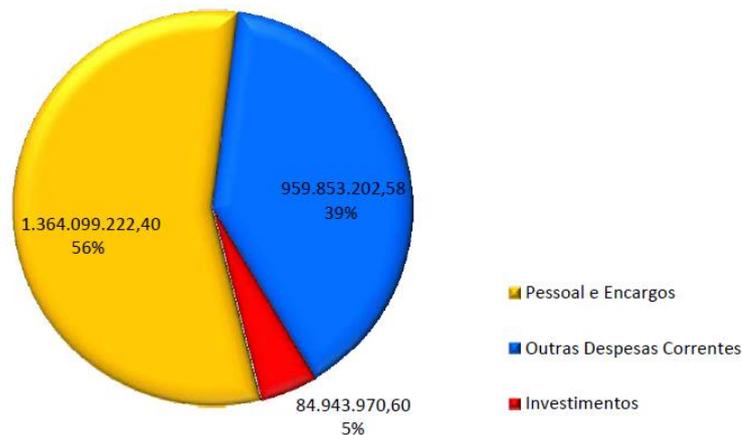


Fonte: Relatório Anual de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins (2024).

Desse total, 6.886 eram considerados servidores efetivos. Os demais compreendiam servidores comissionados, requisitados e contratados temporariamente. Após considerar diversas licenças e cedências, o número de servidores em exercício nas atividades da SES-TO foi reduzido para 13.297 — portanto, aproximadamente 47,86% dos servidores ativos são efetivos no órgão (TOCANTINS, 2024).

Para a realização de seus processos de compra, a secretaria utiliza o COMPRASNET, sistema eletrônico provido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e também o portal Licitações-e, do Banco do Brasil. Para ilustrar, entre os exercícios financeiros de 2022 e 2023, o valor de compras homologadas no COMPRASNET chegou ao patamar de R\$ 109 bilhões (BRASIL, 2023). Além disso, segundo o Relatório Anual de Gestão da SES-TO, instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução das ações de saúde, o orçamento total do setor no terceiro quadrimestre de 2022 registrou a marca de R\$ 2.437.777.382,58 (dois bilhões, quatrocentos e trinta e sete milhões, setecentos e setenta e sete mil, trezentos e oitenta e dois reais e cinquenta e oito centavos). Este valor é dividido entre três categorias de gastos: pessoal e encargos, despesas correntes e investimentos, sendo os dois primeiros detentores das maiores fatias do orçamento, conforme ilustra o Gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2 - Execução dos recursos da saúde por objetivo e por ações orçamentárias



Fonte: Relatório Anual de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins (2022).

Visto isso, esses números já evidenciam a necessidade do estabelecimento de um ambiente íntegro.

3.3 Procedimentos metodológicos de coleta e análise de dados

Para conduzir este estudo, inicialmente, introduziu-se uma pesquisa bibliográfica como uma etapa essencial, seguindo-a como um percurso obrigatório em todas as investigações. Nesse contexto, foram exploradas obras de autores amplamente reconhecidos como referências em diversos temas abordados nesta pesquisa. Posteriormente, buscou-se, prioritariamente, por estudos apresentados em congressos, simpósios e encontros acadêmicos relacionados à área de pesquisa, além de consultar as publicações de periódicos, revistas e livros pertinentes ao assunto.

Embora tenhamos esgotado diversas vias de comunicação, incluindo solicitações via FALA BRASIL BR e o envio de pedidos de acesso à informação e manifestações de ouvidoria aos órgãos e entidades pertinentes, lamentavelmente não obtivemos êxito. A pesquisa, a princípio, propôs uma abordagem de campo, visando obter dados diretamente dos membros da Secretaria de Saúde. No entanto, ao longo do processo de coleta de dados, enfrentamos desafios inesperados devido à falta de colaboração dos participantes.

Apesar dos esforços em envolvê-los e convidá-los para participar (fizemos inclusive um *workshop* na universidade no sentido de sensibilizá-los quanto ao papel da governança nas organizações), observamos uma relutância significativa por parte dos membros da organização em responder às nossas intenções de pesquisa de campo. Mesmo após visitas amigáveis e esforços para garantir a confidencialidade e a não invasividade da pesquisa, não conseguimos obter uma participação ativa, o que comprometeu a eficácia da abordagem inicial. Diante dessas dificuldades e com o objetivo de preservar a integridade e a validade da pesquisa, optou-se pela metodologia documental. Tal mudança permitiu dar continuidade à investigação, utilizando fontes documentais disponíveis para compreender o contexto, as práticas e as políticas da instituição-alvo. Essa decisão foi tomada após uma reflexão cuidadosa sobre as limitações encontradas na fase inicial da pesquisa de campo.

Acredita-se que a adaptação fortaleceu a aplicabilidade dos resultados, permitindo alcançar os objetivos propostos de maneira eficaz. A pesquisa documental oferece uma abordagem robusta, permitindo analisar registros, relatórios, políticas institucionais e outros documentos relevantes que podem fornecer *insights* importantes (MARCONI; LAKATOS, 1996). Neste escopo, ela possibilitou o levantamento e análise das dimensões de *compliance* presentes em documentos legais e oficiais, além de oferecer condições para analisar a aplicação deste mecanismo nas práticas administrativas das contratações públicas da SES-TO. Analisaram-se documentos como portarias, resoluções internas, políticas, projetos e planos,

bem como verificou-se a existência de processos de integridade e possíveis projetos para a criação de programas de *compliance* na instituição.

Os documentos foram obtidos principalmente por meio de pesquisa nos sites oficiais do estado do Tocantins, incluindo o da Secretaria de Saúde e o do Tribunal de Contas, entre outros órgãos pertinentes. Para selecionar os documentos apropriados, estabeleceram-se critérios de inclusão, priorizando aqueles que abordavam diretamente aspectos relacionados ao *compliance*. Além disso, se conduziu uma busca sistemática utilizando uma variedade de palavras-chave relevantes, como “*compliance*”, “licitações”, “contratos”, entre outras, garantindo uma abrangência adequada.

O processo de busca foi realizado de forma meticulosa, navegando pelos sites mencionados e utilizando os recursos de busca disponíveis, como filtros de data e categorias específicas de documentos. A análise documental foi complementada pela revisão da literatura, proporcionando um contexto mais amplo para as descobertas apresentadas. Assim, ao descrever detalhadamente o processo de pesquisa e seleção dos documentos, buscou-se assegurar a transparência e a credibilidade do presente trabalho, fornecendo uma compreensão clara da base de evidências utilizada para fundamentar as conclusões nele realizadas. As etapas e os documentos foram listados para a condução deste processo.

Entre os documentos considerados, destacam-se as modalidades de aquisição, predominantemente os pregões, e uma variedade de serviços e obras no âmbito dos objetos selecionados para análise. Além disso, realizou-se um processo de seleção, retirando diversos processos do Tribunal de Contas do Estado (TCE), a exemplo de alguns demonstrados no quadro abaixo:

Quadro 5 - Processos encontrados no site do Tribunal de Contas do Estado

PROCESSO	MODALIDADE	OBJETO	VALOR ESTIMADO
202330550000253/2023	Inexigibilidade	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva.	R\$ 1.440.193,46
202330550000650/2023	Adesão ao Registro de Preço	Serviços de fornecimento, implantação e gestão de soluções para modernização dos serviços de saúde.	R\$ 33.315.463,68
201830550004398	Dispensa	Prestação de serviços de gerenciamento da frota mediante sistema informatizado nas redes de estabelecimentos credenciadas.	R\$ 1.278.407,23

30550005050/2018	Dispensa	Prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas para atender às unidades de saúde.	R\$ 1.231.458,35
30550006894/2018	Dispensa	Prestação de serviços laboratoriais de análises clínicas, destinados a atender as ações de saúde da população do estado do Tocantins.	R\$ 183.194,08
201230550001281	Dispensa	Locação de imóvel para sediar o hospital infantil de Palmas.	R\$ 601.419,24
202230550012342 / 2022	Pregão Presencial ATA-SRP	O presente pregão tem por objeto o registro de preços para aquisição de medicamentos oncológicos orais.	R\$ 13.307.305,74
202230550002449/2022	Inexigibilidade	Contratação de empresa especializada em contratação de manutenção preventiva anual e corretiva, quando necessário, de equipamentos automatizados.	R\$ 62.560,00
202330550000253/2023	Inexigibilidade	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de peças e componentes originais, dos equipamentos médicos hospitalares marca PHILIPS, conforme descritos na Cláusula Segunda deste Contrato.	R\$1.440.193,46
202230550010281/2022	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Aquisição de equipamentos médicos hospitalares transdutores para ultrassom.	R\$ 694.333,28
202230550010438/2022	Pregão Eletrônico	Contratação de empresa para o fornecimento de conjunto integrado de insumos e locação de equipamentos, necessários para realização de testes e exames imuno-hematológicos utilizando as metodologias.	R\$ 479.450,50
202230550008469/2022	Tomada de Preços	Contratação de empresa especializada em construção civil para execução da obra de reforma geral e reforma elétrica do hemocentro de Araguaína.	R\$ 1.083.229,90
202330550000436/2023	Tomada de Preços	Contratação de empresa especializada em construção civil para execução da obra de reforma geral e adequação da unidade de hematologia e hemoterapia de Palmas.	R\$ 1.638.183,05
202230550003255 / 2022	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de	R\$ 2.520.000,00

		equipamento médico hospitalar sistema de endoscopia para os hospitais estaduais do Tocantins.	
202130550005645/2021	Pregão Eletrônico	Contratação de empresa especializada nos serviços de remoção cadavérica e traslado intermunicipal por quilômetros percorridos.	R\$ 1.192.000,00
202030550007493/2020	Pregão Eletrônico	Aquisição de equipamento de informática, microcomputador e nobreak.	R\$ 131.549,00
202230550010371/2022	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Aquisição de materiais para proteção individual e coletiva (EPI e EPC).	R\$ 1.483.052,90
30550004373/2021	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Aquisição de equipamentos médico-hospitalares, Doppler Transcraniano e Eletroencefalógrafo. Este projeto visa cumprir as metas do Plano Estadual.	R\$ 592.080,00
30550008678/2021	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Aquisição de nutrições enterais, sistema fechado destinado aos Hospitais do Estado.	R\$ 8.079.901,44
30550000284/2022	Adesão ao Registro de Preço	Aquisição de equipamentos médico-hospitalares.	R\$ 1.890.000,00
30550004358/2021	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Aquisição de medicamentos para o sistema nervoso central controlados, destinados aos hospitais do Estado.	R\$ 17.251.417,56
202230550012922 / 2022	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Contratação de serviços de manutenção predial, incluindo suportes técnico e operacional.	R\$ 190.415.576,21
202230550002213 / 2022	Pregão Eletrônico ATA-SRP	Prestação de serviços de fornecimento de solução para telecomunicações.	R\$ 12.245.832,00
TOTAL			R\$ 292.556.801,08

Fonte: Elaboração própria com base no site Tribunal de Contas do Estado do Tocantins⁴ (2023).

Os quatro processos selecionados foram escolhidos com base na sua relevância para garantir a transparência, valor e robustez do processo administrativo, bem como para se adequarem às modalidades de licitação necessárias para a análise em questão.

Processo 01 - Pregão Eletrônico nº 373/2022: Optou-se por incluir este processo devido à sua modalidade de pregão eletrônico, que é conhecida por sua eficiência e

⁴ SICAP-LCO.TCE, 2024. Disponível em: https://app.tce.to.gov.br/lo_publico/. Acesso em: 15 fev. 2024.

transparência na aquisição de bens e serviços. O pregão eletrônico é uma modalidade ágil e transparente, favorecendo a competição entre os fornecedores, o que contribui para a obtenção de melhores preços e condições para a Administração Pública (DI PIETRO, 2013). Além disso, a documentação associada a esse tipo de processo costuma ser detalhada e acessível, facilitando a análise e garantindo a precisão dos dados.

Processo 02 - Inexigibilidade nº 2023/30550/000253: A inclusão deste processo se justifica pela sua modalidade de inexigibilidade. Esse tipo de procedimento é utilizado quando há inviabilidade de competição, seja por características específicas do objeto a ser contratado ou pela singularidade do serviço a ser prestado (MELLO, 2013). A análise deste processo permite entender como são tratadas situações em que a escolha do fornecedor é restrita e como são justificadas essas decisões, contribuindo para a transparência e robustez do processo administrativo.

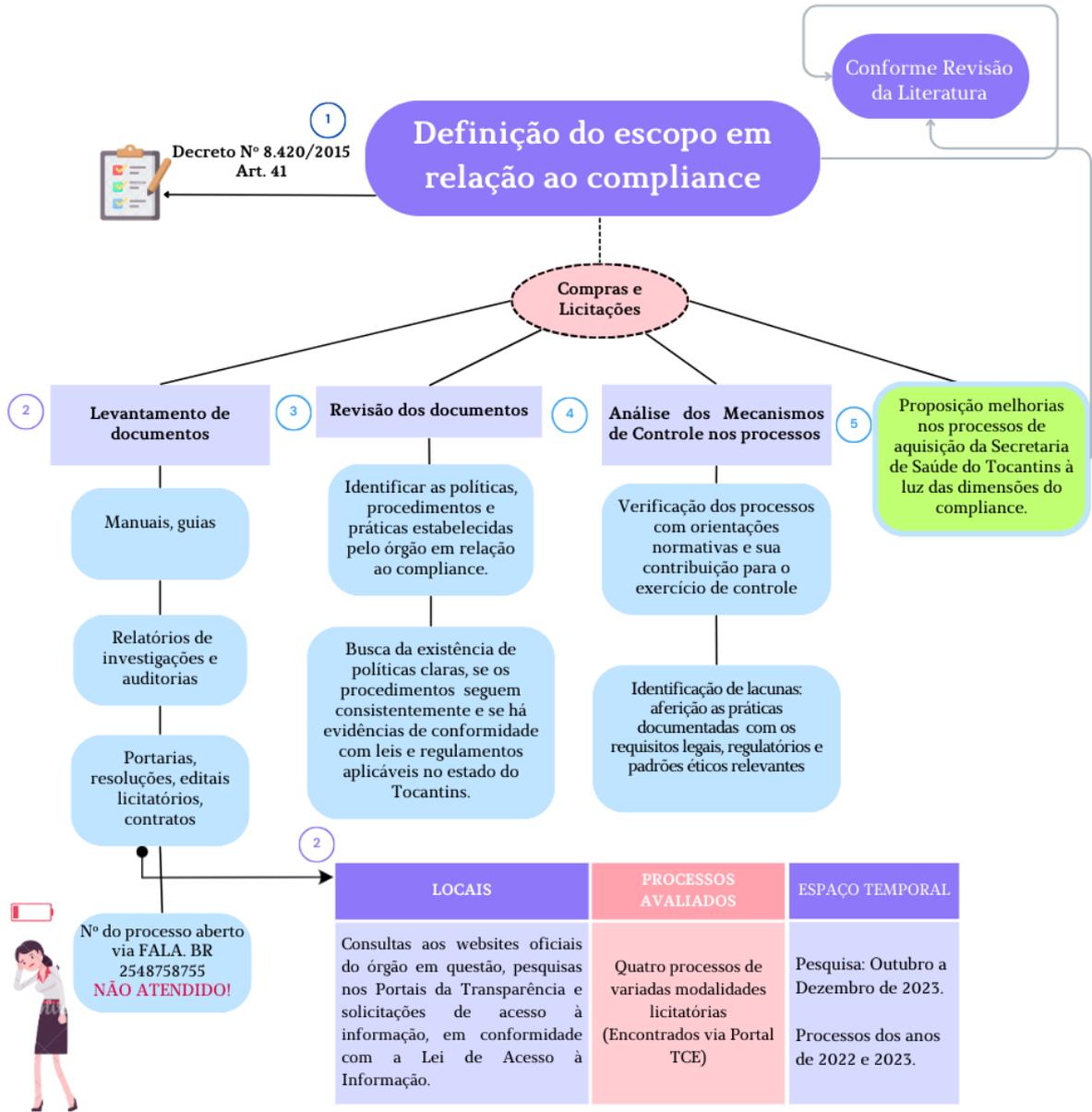
Processo 03 - Adesão a Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 13999/2019: A adesão à ata de registro de preços é uma modalidade que proporciona agilidade e economia na contratação, pois permite que órgãos e entidades públicas utilizem os preços e condições previamente negociados por outro órgão ou entidade (DI PIETRO, 2013). A escolha deste processo é relevante para demonstrar como essa modalidade pode ser utilizada para garantir eficiência na aquisição de bens e serviços, além de evidenciar se existe a transparência no uso de atas de registro de preços previamente estabelecidas.

Processo 04 - Dispensa de Licitação nº 2018.30550.004398: A inclusão deste processo se justifica pela sua modalidade de dispensa de licitação. Esse tipo de procedimento é utilizado em situações excepcionais previstas em lei, quando a competição é dispensada em razão de peculiaridades do objeto ou da situação (DI PIETRO, 2013). A análise deste processo permite entender como são tratadas as situações emergenciais ou singulares que demandam a dispensa da licitação, garantindo que essa decisão seja fundamentada e transparente.

Dessa forma, ao selecionar esses quatro processos, buscou-se abranger uma variedade de modalidades de licitação e procedimentos administrativos, garantindo a representatividade e a robustez da análise, bem como assegurando a transparência e precisão na avaliação das informações relacionadas ao controle e *compliance*.

Assim, a pesquisa desdobrou-se nos seguintes passos, conforme ilustrado na Figura 8 a seguir:

Figura 8 - Delineamento da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2023).

4 REVISÃO DE LITERATURA

4.1 O papel regulador do Estado

As mudanças sociais que vêm ocorrendo no mundo têm gerado novas e crescentes necessidades dos cidadãos, que enfrentam um ordenamento social em ebulição e transformação. Diante disso, o aparato estatal está em permanente reformulação para garantir a coesão social.

Para Aragão (2004, p. 1), “A partir do Segundo Pós-Guerra, o Estado, diante de uma sociedade crescentemente complexa e dinâmica, verificou a impotência dos seus instrumentos tradicionais de atuação, o que impôs a adoção de mecanismos administrativos mais ágeis e tecnicamente especializados”. Ainda segundo o autor, “é importante destacar que a realidade social não é somente influenciada pela economia, mas sem dúvida, ela afeta a estrutura e a normatização estatal”.

Seguindo essa visão, a economia, “em uma sociedade capitalista, certamente é decisiva, e sem o seu conhecimento não é possível levar a cabo uma frutífera investigação sobre o Estado” (HELLER, 1998, p. 143). Com isso, o Estado encontra-se intrinsecamente ligado à economia, e tal situação reflete-se, inclusive, no Direito, o qual estabelece regras de intervenção do Estado na seara econômica.

Assim, a transferência da gestão dos serviços públicos aos setores privados gerou a necessidade de regulação destas atividades para proteção dos interesses da sociedade, ou seja, os direitos sociais positivados não foram abandonados, o Estado assume a obrigação de promoção do bem-estar da coletividade, porém, agora o faz com auxílio da iniciativa privada.

Dentre os mecanismos de regulação utilizados pelo Estado, Reis e Blanchet (2018) destacam que a contratação administrativa é considerada um dos mais importantes, haja vista que envolve aspectos da regulação normativa ou regulamentação dos procedimentos de contratação; e regulação jurídica dos operadores econômicos que participam dos certames e integram o mercado dos licitantes.

“Quando se trata de intervenção do Estado em questões de cunho econômico, há uma ideia mais ampla relacionada aos modelos regulatórios” (DI PIETRO, 2020, p. 38). Nesse aspecto, pode-se dizer que existe um Estado regulador a partir do instante em que há um ganho do monopólio jurídico, adquirido pelo Estado. O Estado regulador se traduz então em uma instituição que traz a relação do Estado de Direito com as questões de domínio público num âmbito geral.

Deste modo, conforme Reis e Blanchet (2018, p. 295), “os contratos administrativos

possuem objetivos que vão além do atendimento de uma necessidade imediata, atendendo puramente aos interesses financeiros dos parceiros, atuando também como mecanismo de regulação estatal via licitações e contratações”. Objetivo já observado na edição de diversos regulamentos que favorecem determinadas atividades de interesse público. Ressaltando, ao final da reflexão, que se trata de um caminho polêmico, que exige uma padronização, um planejamento e uma efetivação, sob pena de ineficiência da ação.

Com relação a este poder regulador que induz atividades de interesse público observado em vários regulamentos que regem as compras públicas, podemos ter como exemplo a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a qual trouxe em seu escopo a criação de diversos mecanismos de preferência a determinadas empresas em concorrências públicas. Na Figura 1 a seguir encontram-se relacionados alguns dos diversos normativos que seguem a linha de regulação estatal nas compras públicas:

Figura 1 - Marcos normativos e regulatórios do Estado



Fonte: Elaboração da autora com base em Torres (2021).

Nesse sentido, o ordenamento jurídico pátrio mostrou-se sensível às transformações

econômicas e sociais ocorridas a partir de meados do século XX, de forma que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, também impulsionou a formação do Estado regulador brasileiro a partir da previsão contida no art. 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Conforme Di Pietro (2006, p. 22), “a regulação, no âmbito jurídico, constitui como o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público”.

Ainda, segundo Justen Filho (2002), a regulação mostra-se como uma junção de políticas públicas, assim a definindo:

Defende-se, por isso, a concepção de ser a regulação um conjunto ordenado de políticas públicas que busca a realização de valores econômicos e não econômicos reputados como essenciais para determinados grupos ou para a coletividade em seu conjunto. Essas políticas envolvem a adoção de medidas de cunho legislativo e de natureza administrativa, destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e a reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização dos valores prezados. As políticas regulatórias envolvem inclusive a aplicação jurisdicional do Direito. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 40).

Para Aragão, a regulação possui três principais objetivos:

- (a) regulação dos monopólios, quando a competição é restrita ou inviável, evitando que eles lesem a economia popular, controlando os preços e a qualidade dos serviços ou produtos;
- (b) regulação para a competição, como forma de assegurar a livre concorrência no setor privado e, no caso de atividades econômicas sensíveis ao interesse público, o seu direcionamento na senda deste; e
- (c) regulação dos serviços públicos, assegurando a sua universalização, qualidade e preço justo. (ARAGÃO, 2013, p. 27).

Verifica-se a redefinição do papel do Estado na economia e de suas relações com a sociedade. O Estado retira-se da condição de executor e prestador de serviços e adota uma posição de regulador, haja vista que o próprio Estado não poderia simplesmente permanecer alheio à exploração privada de atividades econômicas relevantes, em especial, por se tratar da prestação de serviços públicos à sociedade.

Nesse aspecto, verifica-se que o Estado regulador também está sendo fortalecido como alternativa para implementar o princípio constitucional da eficiência, visando garantir à sociedade a universalização de serviços públicos de qualidade, além do bom funcionamento do mercado e das entidades reguladas de segurança jurídica.

E, para complementar, Reis e Blanchart trazem que:

Na mesma linha de encarar a contratação pública como um instrumento com reflexos na macroeconomia, Marçal Justen Filho assevera que as contratações representam meio para “fomentar e assegurar o emprego da mão de obra brasileira e o progresso da indústria nacional, mas preservando o equilíbrio do meio ambiente”. Desse modo, as licitações e os contratos administrativos são importantes ferramentas de regulação, podendo o Estado utilizar a intervenção na economia por indução ou direção para a proteção dos bens e valores protegidos por sua política regulatória. (REIS; BLANCHART, 2018, p. 296-297).

Concomitantemente, dadas as dificuldades do agente estatal num mundo globalizado, a sociedade passa a assumir um papel de participação na regulação dela mesma; o “Estado permite, assim, que as entidades privadas participem da regulação das atividades privadas, inclusive da gestão de riscos sociais, e com isso as organizações privadas cooperam com o Estado, fornecendo ao poder público informações que ele sozinho não detém” (SÁNCHEZ RIOS; ANTONIETTO, 2015, p. 350).

Dessa forma, o Estado cada vez mais é incapaz de regular com completude as estruturas empresariais, em vez disso, passa a se aliar a elas para supervisionar as atividades econômicas. Ele, mediante tal posicionamento, consegue delegar às empresas as funções de prevenção dos ilícitos, implicando numa maior responsabilidade dos agentes privados em cumprir objetivos de prevenção de riscos e aderência à legislação.

Esta delegação (de gestão e do controle do risco) concedida às empresas não implicaria em nenhuma hipótese a transferência da titularidade da potestade regulatória e sancionadora. A intervenção estatal estaria preservada com a faculdade de supervisionar e corrigir, mas contando com a colaboração do ente privado no processo regulatório. Este seria o significado da autorregulação regulada. (SÁNCHEZ RIOS; ANTONIETTO, 2015, p. 351).

Em tal contexto, portanto, em que o Estado assume que não pode fazer a regulação dos riscos da atividade privada sem contar com a colaboração da sociedade civil e dos agentes envolvidos, é que surgem os programas de *compliance*. As empresas, neste caso, “devem desenvolver programas de controle de riscos de suas atividades em cooperação com o Estado, de acordo com as regras legais” (SÁNCHEZ, 2015, p. 351). Nesse sentido, os sistemas de integridade trazem o debate sobre a melhor forma para a regulação estatal, de modo a criar uma estrutura de incentivos, que não somente a sanção do Estado, estimulando a iniciativa privada a implementá-los de forma efetiva, cabendo ao Estado o seu monitoramento. Portanto, há um compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e o setor empresarial. A grande questão é se ambos terão capacidade e vontade de cumprir com suas atribuições, ainda que de forma cooperativa — antes, contudo, o objetivo de um programa de *compliance* é que haja a prevenção

e a implementação de padrões de condutas para os agentes administradores. Com isso, cria-se não apenas uma cultura mais responsável, que reduz os delitos, mas também facilita a investigação pelas próprias autoridades dos eventuais indícios (CARDOSO NETO; CORDEIRO; PAES, 2019), como um equilíbrio entre a autorregulação exclusiva e a regulação exclusivamente estatal, que caminha em direção à autorregulação regulada como forma intermediária para se atingir a efetividade do *compliance*.

Nesse sentido, o *compliance* é baseado nos preceitos da governança. Por conseguinte, temos que a “governança é a condução responsável dos assuntos do Estado em todas as esferas que coloca os assuntos de governo de forma multilateral e insiste em questões como governabilidade, *accountability* e legitimação” (ALENCAR, 2018, p. 96). Por isso, serão visitados temas como Administração Pública e governança, notadamente pressupostos para a implementação de processos como o *compliance*.

4.2 O *compliance* e os custos de transação

A teoria dos custos de transação (TCT) foi concebida por Ronald Coase em 1937 e, com a publicação do trabalho *The Nature of the Firm*, o autor introduz a pergunta que é considerada o ponto de partida para os estudos da Nova Economia Institucional: “Se a produção for regulada por movimentos de preços, a produção poderia ser realizada sem nenhuma organização, bem, poderíamos perguntar, por que existe alguma organização?” (COASE, 1993, p. 19, tradução nossa). Esse questionamento é um dos primeiros passos para compreender a firma além das funções de produção. Porém, somente a partir do ano de 1970 que esta teoria teve maior desenvolvimento, com os trabalhos desenvolvidos pelo economista americano Oliver E. Williamson inserindo-a em uma corrente de pensamento mais abrangente, a chamada Nova Economia Institucional, que emanou da teoria da organização industrial moderna. Nela, Williamson criticou a propalada perfeição do mercado, aventando que “sempre existem custos nas relações de mercado e que estes influenciam na interação entre os agentes e nas condições de negociação, ou seja, no preço” (RIBEIRO; GALESKI JÚNIOR, 2009, p. 105).

Sztajn define os custos de transação da seguinte forma:

[...] são aqueles incorridos na realização de uma operação econômica, representados, ou não, por dispêndios financeiros, mas que decorrem do conjunto de ações e medidas adotadas por cada pessoa (ou parte) antes, durante e depois de consumada a operação econômica. Custos de transação são o esforço na procura de bens em mercados, a análise comparativa de preço e qualidade antes de tomar a decisão, o desenho da garantia quanto ao cumprimento das obrigações pela outra parte, a certeza do adimplemento, seguro e a tempo, as garantias que se exija para fazer frente a eventual

inadimplemento ou adimplemento imperfeito pela contraparte, a redação de instrumentos contratuais que reflitam as tratativas entre contratantes e disponham sobre direitos, deveres e obrigações. Cuidados e tempo despendido desde o início da procura pelo bem, passando pela decisão de realizar a operação ou transação, o cumprimento de todas as obrigações pelas partes contratantes e as garantias para tanto, incluindo as relacionadas a eventual inadimplemento – custo de demandar em juízo ou qualquer forma de solução de controvérsias – são, pois, custos de transação. (SZTAJN, 2010, p. 5-6).

Logo, a impossibilidade de se obter todas as informações inerentes a uma transação é o fundamento da TCT. É notório que estes sofrem influências dos sistemas políticos e legais que moldam o ambiente institucional e devem ser considerados no momento de elaboração de políticas (MCCANN, 2013). Tais custos ocorrem devido a despesas com os insumos, reuniões, tempo, deslocamentos, mão de obra empregada, buscas de informações, dentre outros, que são necessários para a execução de atividades e a concretização da transação (COGGAN *et al.*, 2013).

De maneira mais específica, Connelly *et al.* (2015) explicitam que os custos *ex-ante* estão relacionados ao processo de: (i) seleção, ou seja, a coleta, processamento de informações para a escolha adequada do parceiro; e (ii) negociação e redação do acordo, que tem como objetivo proteger os interesses de cada um dos lados, antecipar contingências e especificar como as adaptações às mudanças imprevistas ocorrerão. Os custos *ex-post*, por sua vez, compreendem aqueles relacionados: (i) à renegociação, quando surgem mudanças imprevistas; (ii) ao monitoramento das atividades; (iii) ao estabelecimento de mecanismos de resolução de disputas ou vinculação para garantir compromissos contínuos; e (iv) aos custos de desajustamento, que surgem quando os atores são obrigados a cumprir os termos do contrato que não são mais de seu interesse. Esses últimos também aparecem na literatura sob a denominação de *enforcement* (DYER, 1997).

Dentre as categorias caracterizadas, apresentam-se dois pressupostos comportamentais que são essenciais para que se possa compreender a teoria: a racionalidade limitada e o oportunismo. Eles estão diretamente vinculados a condições relativas à subjetividade dos agentes que se relacionam durante a transação; as outras três categorias se relacionam à transação em si e dizem respeito à especificidade do ativo, à frequência da transação e à incerteza. Destacamos os pontos centrais de cada um desses.

Por racionalidade limitada, compreende-se que os atores envolvidos são racionais intencionalmente, mas com certa limitação, pois em razão de não conhecerem todas as informações disponíveis sobre a transação, tendem a utilizar as informações que estão disponíveis no ambiente. Nesta perspectiva, Dorneles *et al.* (2013) constataram, em sua

pesquisa, que quando os agentes se unem em associação e compartilham informações, ocasionam a redução dos custos de transação, e principalmente minimizam a racionalidade limitada dos sócios, aumentando a capacidade funcional destes.

Devido a uma racionalidade limitada, os acordos acabam não sendo concluídos, uma vez que os agentes envolvidos na transação não têm a capacidade de prever e determinar futuros imprevistos. Essas lacunas ganham importância quando os agentes começam a praticar ações de natureza oportunista (FERREIRA *et al.*, 2006). Para tanto, de acordo com Azevedo (2000), é preciso criar estruturas de governança nas instituições para lidar com a incerteza e a variabilidade dos mercados (transações), reduzindo, dessa forma, a incidência de comportamentos oportunistas dos agentes econômicos e, conseqüentemente, os custos incorridos na transação. Nesse sentido, segundo Fagundes (1997), as estruturas de governança são mecanismos criados para coordenar as transações entre os agentes, com vistas a maximizar os resultados e minimizar os custos da transação.

No que diz respeito ao oportunismo, segundo Williamson (1985), significa ações que resultam em um entendimento errôneo ou distorcido de informações, principalmente quando se refere à vontade de enganar, disfarçar, distorcer ou confundir, para que se possa agir de maneira a atender uma necessidade pessoal. Entende-se que é a busca do autointeresse com avidez, que geralmente ocorre em formas sutis de fraude, que pode ser a revelação incompleta ou distorcida da informação; ou seja, esforços calculados para enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar, confundir, o que gera também condições de assimetria de informações (SANTOS; SOUZA, 2017).

O oportunismo condiciona os indivíduos a formular os contratos com ambigüidade, de modo que deem margem a interpretações errôneas, ou melhor, são de má-fé, para que, assim, tais indivíduos possam agir de maneira oportuna, trazendo benefício próprio (TEECE, 1996). Além disso, Santos e Padula (2012) identificaram, em seu estudo, que quando o oportunismo ocorre em grau elevado, os acordos contratuais são descumpridos, fazendo com que as transações se tornem envoltas de incertezas, aumentando os custos de transação. É importante ressaltar que quanto maior a racionalidade dos agentes, maior o grau de oportunismo nas relações contratuais.

Para os teóricos dessa corrente da Nova Economia Institucional, os agentes econômicos são dotados de racionalidade limitada porque as informações são assimétricas, e, dessa forma, eles não detêm todas as informações necessárias para tomar decisões.

Conforme Pindyck (2002), assimetria de informação é uma situação em que os agentes possuem informações distintas sobre uma contratação. Essa assimetria atuará no sentido de

favorecer uma das partes em detrimento da outra, alterando o resultado da transação (BARBOSA, 2007).

Lima (2006) enfatiza que a tomada de decisão depende de informações fidedignas e que a ausência dessas informações limita a capacidade racional do agente, reduz a eficiência dos mercados e favorece o risco moral e o aumento dos custos de transação. Fagundes (1997) nos afirma que, com a ocorrência de assimetria de informações, surge a possibilidade do comportamento oportunista por parte do agente que detém a informação.

Já com relação à frequência, como o próprio nome sugere, está relacionada ao número de vezes que a transação ocorre, como ensina Williamson (2012). De acordo com Rocha Jr. *et al.* (2008, p. 461), “a frequência é caracterizada pelo número de vezes que uma determinada transação é realizada entre dois agentes”. Na TCT, quanto maior a frequência de uma transação, menores os seus custos, tendo em vista que a reputação dos agentes reduz o comportamento oportunista entre eles (WILLIAMSON, 2012).

Além dos aspectos relacionados com a natureza assimétrica das informações e a frequência, existem outros elementos que também influenciam os custos de transação das organizações. Segundo Williamson (2012), as incertezas caracterizam-se como mudanças ocorridas no cenário econômico no qual a organização atua. Como estas mudanças são impossíveis de serem previstas pelos agentes (CARVALHEIRO *et al.*, 2004), a estabilidade de uma empresa pode suprir a possibilidade de ocorrência de custos de transação relacionados a esta característica. No que tange à gestão pública, a incerteza está ligada aos custos necessários ao restabelecimento das condições de equilíbrio contratual após a ocorrência de situações imprevisíveis, como na gestão de contratos, por exemplo.

Sobre as especificidades do ativo, de acordo com Williamson (2012), são diversas as razões que levam um ativo a ser específico, tais como suas propriedades físicas (moldes ou máquinas especiais); sua localização; se estágios sucessivos da transação precisam estar próximos (economias em estoque, transporte ou conservação); a idiosincrasia do capital humano, obtida, sobretudo, com as competências desenvolvidas a partir da resolução dos problemas peculiares à transação; se os bens ou serviços são dedicados (feitos sob encomenda ou exclusivos); e, por fim, se os bens ou serviços necessitam ser de qualidade distinta ou ligados a padrões e marcas.

O primeiro ponto em que se estabelece uma relação entre os programas de *compliance* e os da TCT é que as instituições públicas, bem como as empresas, ao decidirem adotar programas de *compliance*, utilizam estratégia organizacional específica que visa minimizar os custos de transação, que quando relacionados aos programas de conformidade são variados.

Existem, portanto, custos associados à implementação do programa pelas organizações, conhecidos como de estabelecimento. Segundo Fiani (2011, p. 60), “os custos de estabelecimento são aqueles oriundos da constituição de uma estrutura de governança”. No caso dos programas de *compliance*, são os custos para organizar uma área específica para a gestão deste, conforme consideram Ribeiro e Diniz (2015), que citam ainda os investimentos em treinamento para os colaboradores das novas práticas a serem adotadas, a elaboração de um código de ética com regras, as punições em casos de infração, a melhoria de mecanismos de controles internos e os investimentos em tecnologia da informação.

Apesar de todos esses custos associados à implementação de programas de *compliance* pelas organizações, há uma necessidade de que o programa seja adotado para promover a cooperação e reduzir os conflitos dentro da organização e fora dela. Nesse sentido, pode-se dizer que os conflitos internos são os horizontais, e os de dentro para fora e vice-versa são os verticais. Assim, a adoção de um programa de *compliance* visa reduzir outros custos de transação, em particular aqueles relacionados às práticas que uma das partes do contrato possa ter. Desta forma, a instituição, ao seguir políticas previamente estabelecidas pelo programa de *compliance*, garante que os custos de postagem de uma determinada transação possam ser economizados.

Como exemplos desses custos de transação *ex-post*, pode-se citar os custos relacionados ao compromisso entre as partes do contrato, ou seja, a criação de garantias que não tenham intenções oportunistas e, novamente, custos sob investimentos bilaterais de códigos de confiança. Além do mais, os programas de *compliance* também são capazes de mitigar custos de transação relacionados à perda de reputação das organizações, minimizando, de acordo com Coimbra e Manzi (2010, p. 2), “publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência”.

Do lado da Administração Pública, cabe destacar que os custos de transação que os programas de *compliance* previnem são abrangentes, pois desvios financeiros por meio de práticas oportunistas também não se revertem em atividades produtivas para a sociedade e comprometem o desenvolvimento do país.

Examinando a análise dos programas de *compliance*, cabe considerar qual é o grau de influência dos fatores que determinam os custos de transação apresentados anteriormente em relação a esses programas. O primeiro determinante dos custos de transação a ser analisado é o **oportunismo**, isso porque ele é o conceito que mais se relaciona com os programas de *compliance* e seus objetivos. Verificando pela ótica da transação interorganizacional, de acordo com Fiani (2011), no momento que uma parte do contrato tenta agir de forma oportunista antes

da transação ocorrer, transmitindo uma informação de forma seletiva ou distorcida, ela está buscando se colocar numa melhor posição de barganha do que a outra parte.

Da mesma forma, no caso em que uma das partes atua oportunisticamente após a conclusão do compromisso de fazer algo que não será respeitado, esta mesma parte do contrato implica transação de custos para a outra parte, que está em desvantagem neste. Essa postura não é cooperativa, na verdade é conflituosa, porque uma parte do contrato obtém ganhos à custa da outra — atitude contrária ao propósito de *compliance*, o qual se compromete a promover boas práticas imbuídas de conceitos éticos e combater a corrupção e os atos ilícitos dos agentes econômicos.

Ainda analisando a questão do oportunismo, esse determinante também pode afetar a perspectiva da transação intraorganizacional. De acordo com Pondé (2007), as organizações são expostas a condutas oportunistas por parte de seus colaboradores à medida que eles buscam alcançar suas submetas na empresa. Isso significa que os indivíduos muitas vezes tentam manipular o sistema administrativo empresarial em seu próprio interesse, comprometendo o desempenho da organização como um todo. Nesse contexto, os custos de transação intraorganizacionais aumentam, sendo necessário investigar sistemas de monitoramento de controle de estrutura administrativa, gerando custos burocráticos excessivos. Como no caso de transações interorganizacionais, essa atitude do funcionário não é cooperativa em relação à organização, porque um contrato ganha à custa do outro.

Da mesma forma, esta posição é contrária ao que os programas de *compliance* pregam, por este motivo, além de a organização implementar programas dessa natureza, adotando boas práticas de conduta e de anticorrupção validadas por ela, é necessário que a postura ética promovida pelo programa seja conduzida de maneira a atingir os seus trabalhadores, tendo um impacto na cultura organizacional da empresa (SANTANA, 2020).

Depois de analisar o impacto nos custos de transação pelo oportunismo, o segundo determinante a explorar é a incerteza. Especificamente a incerteza comportamental gera custos que os programas de conformidade não conseguem evitar totalmente.

A incerteza comportamental é o fato de que indivíduos podem adotar comportamentos oportunistas, conforme Williamson (1985) considera, e a outra parte do contrato é incapaz de prevê-los. Porém, a incerteza comportamental só pode ocorrer porque existe a incerteza primária, aquela em que os eventos não conseguem ser antecipados com certeza no sistema econômico, ressalta Williamson (1985). Nesse caso, é preciso levar em consideração esses dois aspectos dela no momento de estabelecer estruturas de governança adequadas para as empresas, como é o caso da adoção dos programas de *compliance*.

Outro determinante dos custos de transação a serem analisados em relação aos programas de *compliance* é o conceito de racionalidade limitada. Nesse contexto, a racionalidade limitada está relacionada às informações disponíveis às empresas no momento em que realizam suas transações, impedindo-as de agir da forma mais eficiente e racional. No panorama dos programas de *compliance*, a racionalidade pode estar presente na avaliação dos riscos de momento da transação entre as partes no contrato.

Nesse caso, é necessário que os programas contêm diretrizes que orientem uma análise minuciosa e eficaz da outra parte contratual, de forma a se antecipar a possíveis práticas oportunistas. Essa análise pode ser realizada por seu modelo econômico, o relacionamento com seus clientes e fornecedores, cumprimento dos contratos assinados, quaisquer investigações que a outra parte possa ter já sofrido e, por fim, a prática de boa conduta e comportamento ético. Em um contexto no qual mais informações estão disponíveis, as empresas tendem a tomar decisões com maior racionalidade. Todavia, como evidenciado pela Nova Economia Institucional por meio de Williamson (1975), não há forma de se processar todos os dados necessários para que a decisão seja tomada, ao contrário do que se prevê na teoria econômica convencional. Portanto, mesmo o programa de *compliance* sendo eficaz em proporcionar um aumento da racionalidade na tomada de decisões, ele não é capaz de solucionar o problema da racionalidade limitada por completo.

Finalmente, existe um determinante dos custos de transação que diz respeito ao grau de especificidade dos ativos. Assim sendo, quanto maior o grau de especificidade do ativo, mais os custos de transação para o contrato são relevantes, devido à interdependência gerada entre os dois lados do contrato. Nessa situação, entende-se que um dos lados do contrato pode praticar ações oportunistas e, pelo fato da interdependência entre as partes ser muito alta, os custos de transação tornam-se muito altos. Os programas de *compliance*, novamente, podem ser considerados como uma prática preventiva para que ações oportunistas sejam coibidas.

Sabendo que além de o *compliance* ser capaz de atender, de certa maneira, demandas políticas e econômicas, é esperado também que as instituições públicas que optem por investir e adotar procedimentos relacionados a esse conceito consigam reduzir seus custos de transação diminuindo seus conflitos internos e externos, colocando como ponto central o seu desenvolvimento e das demais partes envolvidas em qualquer transação.

4.3 Administração Pública e governança

Administração Pública, no conceito de Marques (2008), é o instrumento pelo qual o

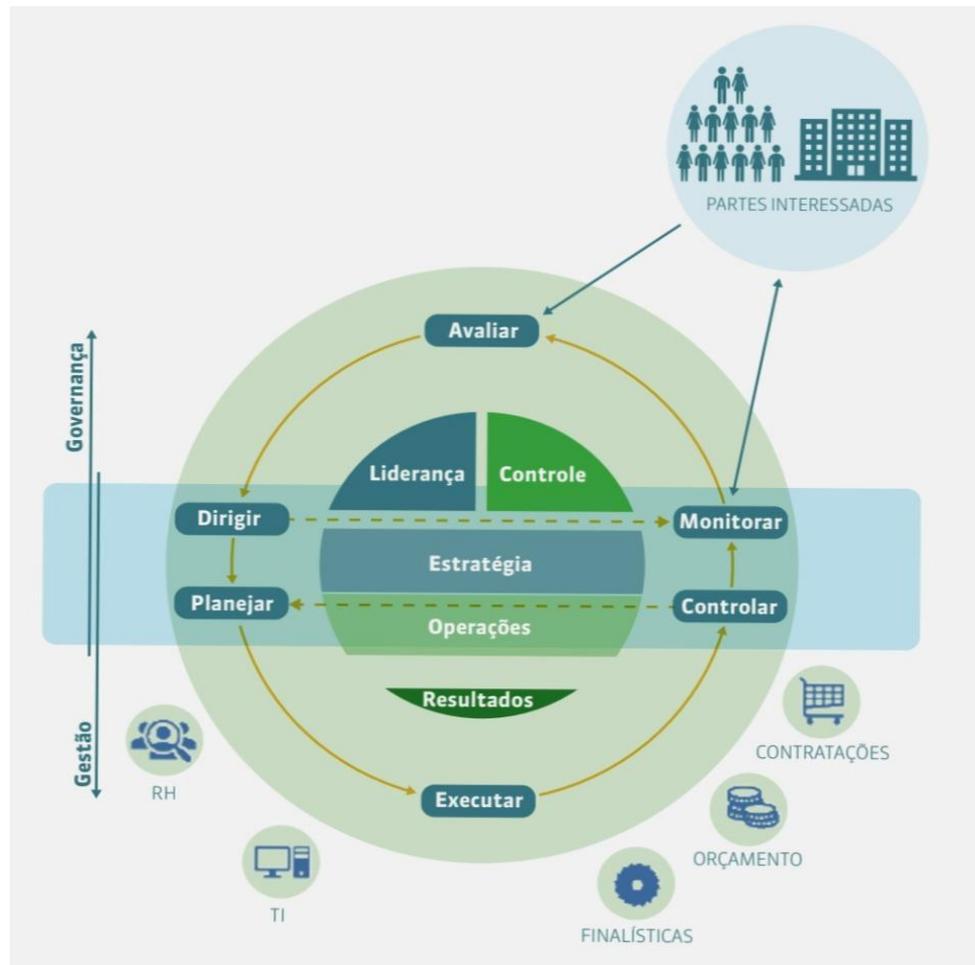
Estado se faz presente no intuito de cumprir as suas funções básicas (gestão da coisa pública), sobretudo nos aspectos que tangem o bem-estar social. Na definição do TCU (2020, p. 15), “a Administração Pública é o aparelho de Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população”.

Nesse sentido, ela se apresenta como uma organização destinada a colocar em prática as funções e serviços prestados pelo poder público. Em outras palavras, é um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços, comissionados ao governo para o interesse da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2018).

De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre a sociedade, a alta administração, os servidores ou colaboradores e os órgãos de controle.

Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. Governança e gestão caminham de maneira integrada para garantir que o ente público faça o seu trabalho. Nesse sentido, a governança de órgãos e entidades da Administração Pública está alinhada a três funções primárias: avaliar, direcionar e monitorar, para que os programas e ações planejadas possam ser executados a fim de que atinjam seus objetivos.

Figura 2 - Modelo integrado de governança e gestão



Fonte: Tribunal de Contas da União (2020).

Complementar à governança observa-se a gestão, que trata da máquina e sua funcionalidade diária, com estratégias que busquem eficiência e eficácia (BRASIL, 2014).

Assim, a Administração Pública tem na governança os instrumentos norteadores para garantir que a sociedade tenha considerada participação na gestão, com o objetivo de proporcionar melhorias frequentes e garantir o bem-estar social, criando mecanismos de identificação e gestão de riscos governamentais, promovendo a transparência e prevendo a responsabilização por condutas ímprobas ou ineficientes.

Com isso, a Administração Pública, quando alinhada aos preceitos da governança, torna-se uma instituição com mais robustez no desenvolvimento de suas atividades, através de mecanismos que sustentam as boas práticas de gestão e, principalmente, voltada para uma gerência mais ética, transparente e eficiente. O que revela um novo modelo de Administração Pública capaz de trazer resultados esperados pela sociedade.

Vale ressaltar aqui que a governança não se confunde, nem se restringe, ao governo (a

organização do setor público responsável pela direção política do Estado). “É sim o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado, assim como quando as empresas dirigem seus empregados ou os parceiros de uma rede fixam regras de deliberação e implementação de suas decisões” (RHODES, 1996, p. 652).

Desse modo, o “governo governa a governança”. Da mesma forma, “a governança possibilita a governabilidade, que é a existência de ambiente político propício para se efetivar as ações governamentais, inclusive as atividades administrativas”, e “permite uma reflexão sobre a qualidade na gestão das interações dos sistemas político-sociais, o cuidado quanto aos aspectos institucionais dessa interação e a resolução de problemas sociais” (ALENCAR, 2018, p. 99).

Gestão e governança pública são, portanto, funções complementares. Enquanto aquela faz o manejo dos recursos (em sentido amplo) e busca o alcance dos interesses públicos estabelecidos, esta provê direcionamento, avalia e monitora a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas. A governança pública pressupõe a existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil organizada e participativa dos assuntos públicos cotidianos, de uma burocracia incutida de ética profissional e de políticas públicas bem planejadas e executadas com ampla cristalinidade.

4.4 Tríade governança, gestão de riscos e *compliance*

Embora o tema não seja novo, a governança pública assumiu outra forma, passando a ser nova governança, por estar integrando a gestão de riscos e a integridade, também garantindo a atuação de “novos atores sociais no processo de formulação e implementação das políticas públicas” (GONÇALVES, 2016, p. 5). Ainda:

A nova governança pública está transformando o papel do governo, exigindo do setor público maior confiança e capacidade de coordenação social, baseada na colaboração entre os setores estatais, cativando e permitindo uma atuação conjunta com diversos atores sociais para alcançar o desenvolvimento nacional almejado. (BARRETO; VIEIRA, 2019, p. 13).

A governança, a gestão de riscos e a integridade (*governance, risk, and compliance* – GRC) constituem uma tríade de iniciativas articuladas para gerar valor às agências públicas e corporativas, atuando de forma coordenada para garantir o alcance dos objetivos, tratar adequadamente as incertezas e promover o comportamento íntegro (OCEG, 2015). Esse modelo desenvolve e coordena as capacidades de todos os níveis de uma organização em favor de um

desempenho sustentável — alcançado de forma íntegra, considerando as incertezas e observando os processos internos em conformidade com as normas externas.

A governança pública do Estado do século 21 requer capacidades de resolução dos problemas públicos que não podem ser – nem é democraticamente desejável que sejam – prestados exclusivamente pelo governo. O modelo da nova governança pública respeita a perspectiva das partes interessadas (stakeholders) e reconhece a existência de uma responsabilidade comum entre todos os atores estatais para com o seu desenvolvimento. Por isso, favorece o estabelecimento de redes e práticas de participação, integração e coprodução nos serviços públicos, em que gestores e cidadãos – fazendo o melhor uso de seus recursos – contribuem para o alcance de melhores resultados públicos. Em um contexto democrático, a governança pública é exercida e responde às partes interessadas na resolução dos problemas públicos (stakeholders). Os agentes públicos governamentais, por exemplo, respondem aos cidadãos (financiadores do governo), aos usuários dos programas (beneficiários), aos órgãos de direção (Presidência da República e Congresso Nacional, governador e assembleias legislativas), aos órgãos de controle interno e externo, aos partidos políticos (interessados em ocupar o governo), às organizações parceiras da sociedade civil (colaboradores) e demais interessados na resolução dos problemas públicos. Sob essa perspectiva é preciso atuar na promoção do desenvolvimento por meio da cooperação entre as agências que integram os setores público, social e privado do Estado. (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 14).

Por outro lado, constata-se que para se atingir uma gestão pública eficiente é necessária a boa governança pública, entendida como aquela que orienta o agente público a vincular a tomada de decisão ao *compliance* e preceitos éticos, criando mecanismos de identificação e gestão de riscos governamentais, transparência e prestação de contas em caso de inadequação ou ineficácia:

A boa governança pública orienta as decisões dos agentes públicos por um ethos constituído por três pilares: o estratégico, o ético e o legal. O primeiro implica no compromisso do agente com a resolução dos problemas públicos, com a geração de valor para as partes interessadas (stakeholders), alcançada por meio da excelência técnica e política. O segundo descreve o dever do agente com a tomada de decisão correta que observa os princípios éticos (deontológicos e teleológicos) que devem pautar sua conduta. O terceiro representa o dever do agente em dar cumprimento à lei, às decisões políticas fundamentais da comunidade, formalmente dispostas na constituição e nas demais normas da legislação. (BARRETO, 2019, p. 14).

Seguindo essa direção e ratificando a sugestão do Banco Mundial, o *Referencial de Governança* do Tribunal de Contas da União contempla 22 diretrizes indispensáveis para a boa governança ser alcançada pelos órgãos da Administração Pública, nos termos desenvolvidos pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, sendo importante que aqui sejam elencados alguns deles:

a) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos; b) tomar decisões embasadas em informações de qualidade; c) gerenciar riscos; e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações; d) prestar contas e

envolver efetivamente as partes interessadas; e) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos; f) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento; g) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas; h) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação; i) certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho; j) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo; l) compreender as relações formais e informais de prestação de contas; m) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas; n) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e o) colocar em prática os valores organizacionais. (BRASIL, 2014, p. 35).

Assim, a governança pública funciona hoje como uma coordenadora das organizações públicas e privadas, que se associam para fazer uma prestação eficiente de serviços públicos para a sociedade e promover o desenvolvimento sustentável. O que traz, segundo Teixeira (2019), uma ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais.

A gestão de riscos “consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos” (BRASIL, 2018d, p. 12), possuindo papel de relevância na eficiência da gestão pública e na prevenção da corrupção, no sentido de orientar os administradores a cumprir com a responsabilidade de executar a missão pública dos cargos que ocupam.

Assim, é possível afirmar, nas palavras de Edmo Colnaghi Neves (2020, p. 33) que:

Há uma dinâmica natural entre Governança, Riscos e Compliance a ser desvendada, em que circulam, entre seus canais internos de comunicação, certos valores, conhecimentos e práticas, em que algumas diferenças serão observadas entre empresas privadas, de um lado, e órgãos da administração pública, de outro lado, naturalmente em decorrência da diferença entre os regimes jurídicos a que estão submetidas e, mais a fundo, nos proprietários dos interesses a quem devem servir.

Referente ao *compliance*, os autores Bruna Magacho e Fabrício Motta (2020, p. 49) explicam ainda que:

No âmbito das organizações, *compliance* significa estar em conformidade com as leis e regulamentos externos e internos aplicáveis à atividade que se realiza e, ainda, estar de acordo com os princípios da ética, da transparência e da integridade. Os programas de *compliance* são constituídos de mecanismos voltados à adequação das organizações às normas específicas que lhes são aplicáveis, com o objetivo de prevenir, detectar e tratar desvios de conduta, além de fomentar a cultura ética organizacional da instituição.

Nesse sentido, nota-se que a boa governança está estritamente ligada à gestão de riscos e à integridade e, ao adotar uma política de governança, a Administração Pública a destaca como elemento essencial à implementação da gestão pública eficiente e, conseqüentemente, mecanismo fundamental na prevenção e minimização de atos fraudulentos.

4.5 Governança pública e transparência: o fenômeno da corrupção e a função do *compliance*

A corrupção está entre uma das causas mais importantes da desigualdade econômica e social. Não é algo tendencioso, visto que o debate sobre o combate a crimes relacionados à corrupção não está ocorrendo apenas no nível local: hoje é uma preocupação global, com a participação de várias organizações dos mais diversos países. Esses movimentos internacionais influenciaram a materialização do direito brasileiro. Algumas das recentes normas brasileiras de combate, por exemplo, são fruto desse debate global (HEILMANN, 2010).

Sob um ponto de vista institucional, para a ONG Transparência Internacional⁵ (2018), a corrupção pode ser definida como uma forma de abuso de um poder que foi confiado a alguém para a obtenção de ganho privado. De acordo com esse entendimento, a corrupção pode ser classificada tanto como grande corrupção, ou pequena corrupção, bem como pelas definições de corrupção de natureza política ou privada (também conhecida como “corrupção comercial”) “a depender do volume de recursos apropriados indevidamente e do setor em que ocorre” (TRANSPARÊNCIA, 2018, p. 40).

Sobre tais classificações, a Transparência Internacional (2018) didaticamente explica que:

A grande corrupção corresponde a atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos, que distorcem políticas públicas e o funcionamento dos estados, permitindo que líderes se beneficiem a despeito do interesse público, e também por empresários e executivos de grandes empresas privadas, com prejuízos para a eficiência da economia e ampliação das desigualdades sociais.

A pequena corrupção se refere ao abuso cotidiano cometido por servidores públicos locais de baixo e médio escalão em suas interações com pessoas comuns.

A corrupção política se revela na manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder,

⁵ A Transparência Internacional se define como “um movimento global com uma mesma visão: um mundo em que governos, empresas e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção. Através de nossa presença em mais de 100 países, a Transparência Internacional lidera a luta contra a corrupção no mundo. Chamamos as equipes locais de cada país de Capítulos Nacionais. E todos recebem o apoio de uma base central localizada em Berlim que chamamos de Secretariado.” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021). Mais informações a respeito desse conceito podem ser encontradas no seguinte endereço:

<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

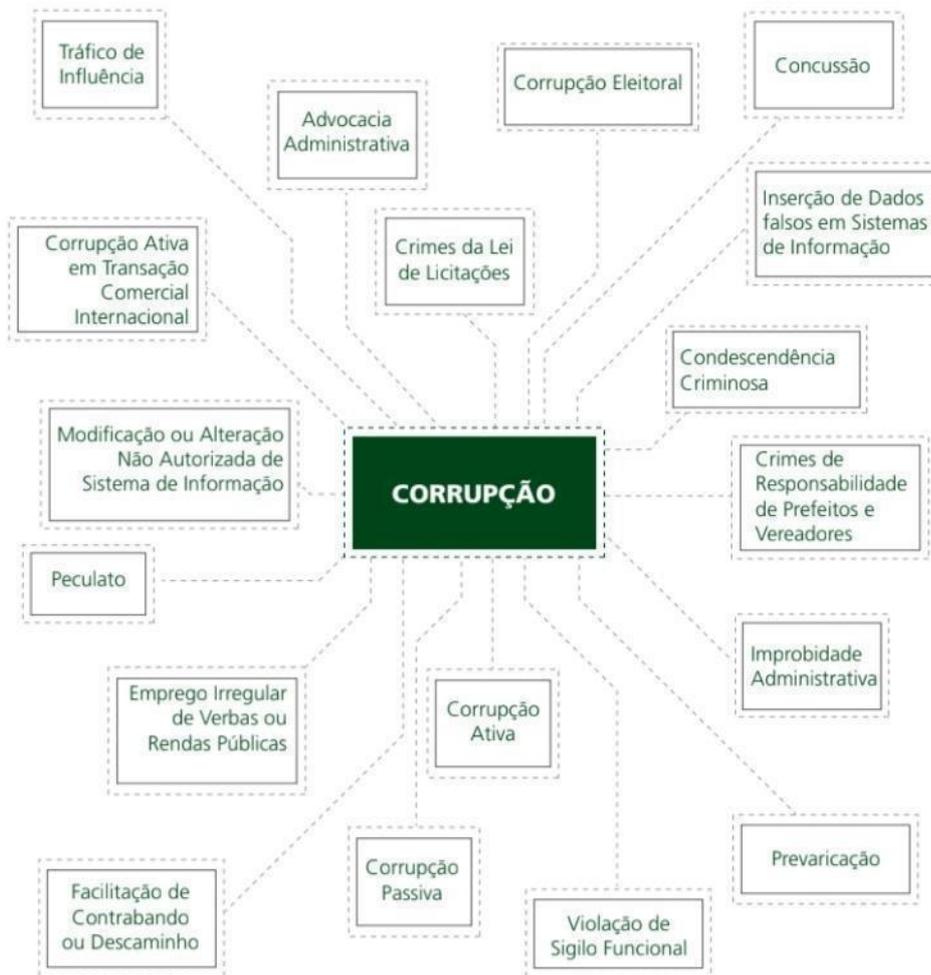
status e dinheiro.

A corrupção privada ou comercial é aquela que não envolve o Poder Público, mas entes privados apenas. Normalmente, ocorre sem o conhecimento dos superiores hierárquicos e pode resultar em grandes prejuízos às empresas, aos seus sócios controladores e minoritários, além de gerar distorções ao próprio funcionamento do mercado.

Já no ordenamento jurídico brasileiro, adicionalmente, a corrupção também se subdivide juridicamente em corrupção ativa e corrupção passiva, por meio do artigo 317 do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848/1940, cuja última alteração se deu por meio da Lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019).

O Diagrama 1 a seguir, retirado do *Referencial de Combate à Fraude e Corrupção*, de autoria do Ministério Público Federal, relaciona as condutas que caracterizam o comportamento corrupto pelo ordenamento nacional, e incluem tanto as infrações penais quanto civis e administrativas:

Diagrama 1 - Condutas que fazem parte do gênero “corrupção”



Fonte: Tribunal de Contas da União (2018).

Gustavo de Oliveira Quandt (2014, p. 2), defensor público federal, complementa o

assunto ao discorrer sobre o papel do servidor público nos casos de corrupção ativa e passiva, conforme o seguinte:

Por questões práticas, o Código Penal prevê separadamente a corrupção ativa e a passiva. De toda forma, é certo que ambas as infrações – corrupção ativa e passiva – exigem, cada uma à sua maneira, a figura do funcionário público: naquela, como destinatário da oferta ou promessa de vantagem; nesta, como solicitante ou receptor dessa mesma vantagem ou aceitante de promessa dela.

Nesse sentido, segundo Silva (2019, p. 19):

A ocorrência do ato corruptor pode ser explicada principalmente por motivações econômicas, mas também importa em diversas consequências sociais e políticas, para além do contexto eminentemente financeiro, como o desvio de recursos públicos, facilitação da fraude fiscal, fuga de capital, bem como a queda ou perda de legitimidade e de credibilidade das ações do Estado.

Dito isso, a corrupção é certamente um fenômeno que causa aprisionamento do crescimento de um país e desorganiza as instituições democráticas. A falta de ética nas relações sociopolíticas contribui muito para o aumento da corrupção, uma vez que o ataque ao público se reflete no ataque à democracia, que deve ser salvaguardada.

Ainda sobre o assunto, MESSA (2019, p. 285) afirma que “a corrupção está instalada na gestão pública de forma sistêmica, sendo certo que se trata do resultado de aspectos histórico-culturais da construção da sociedade brasileira”. Ressalta também que, no Brasil, a busca pelo combate à corrupção se comporta como um compromisso coletivo permanente e que essa influência social “gera a combinação de elementos repressivos e preventivos fundamentados num sistema amparado pela Constituição Federal, inseridos numa ação coletiva não somente de instituições oficiais, mas também da sociedade brasileira” (MESSA, 2019, p. 290).

A já citada Lei nº 12.846/2013 — Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013) — é fruto de um fenômeno mundial de ações contra a corrupção que vem sendo delineado pelas convenções internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e, principalmente, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Pressionada pela exposição midiática de grandes escândalos de corrupção, a Administração Pública vem editando uma série de diplomas legais no intuito de desenvolver mecanismos de prevenção, controle e combate à corrupção (COELHO, 2016). Entre eles, na esfera federal, estão os listados no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Legislações e o destaque em aspectos do *compliance* na esfera pública nacional

LEGISLAÇÃO FEDERAL REFERENTE À CORRUPÇÃO		CONTRIBUIÇÃO PARA O COMPLIANCE
Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.	Estabelece os princípios éticos deontológicos que devem orientar o comportamento dos agentes públicos, as vedações impostas ao servidor e estabelece a criação das comissões de ética.
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece limite de gastos públicos, transparência nos gastos, tipificando o crime de responsabilidade fiscal.	Visa melhorar a gestão e prestação de contas dos recursos públicos, bem como dar maior transparência para a sociedade a fim de contribuir para a conduta íntegra da Instituição.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	A chamada de Lei do Acesso à Informação.	Visa melhorar a gestão e prestação de contas dos recursos públicos, bem como dar maior transparência para a sociedade a fim de contribuir para a conduta íntegra da Instituição.
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013	Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.	Determina o cumprimento de todos os requisitos legais e orientações dos Órgãos de Controle relacionados a Conflito de Interesses.
Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013 Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015	Intitulada Lei Anticorrupção, e seu respectivo Decreto regulamentador.	Determina a implantação dos programas de integridade para fortalecer o combate a práticas ilícitas. Disciplina a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração pública
Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015.	Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas, que deverão apresentar à CGU relatório de perfil e relatório de conformidade contendo as informações elencadas na portaria, como requisito para concessão de redução no valor da multa.	Determina o cumprimento de todos os requisitos legais e orientações dos Órgãos de Controle relacionados a Conflito de Interesses.
Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017	Política de governança da Administração Federal.	Estabelece que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.
Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Denominada “nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”.	Em seu artigo 25, § 4º, atualiza o ordenamento federal, uma vez que passou a determinar, expressamente, que para contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de

		implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, como uma forma de incentivo à criação de mecanismos de combate à corrupção e prevenção à riscos que possam afetar a imagem do poder público e da empresa contratada.
--	--	--

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Conforme exposto, a Administração Pública não vem poupando esforços no decorrer dos anos, com a elaboração de diplomas legais que tratam do tema corrupção. Houve avanços quanto à maior possibilidade de responsabilização de empresas e agentes que praticam atos de corrupção, e à maior transparência e acesso às informações públicas, tendo permitido um controle social dos recursos públicos mais efetivo. Este amplo arcabouço legal demonstra a resposta do poder público a um anseio social pela eficiente aplicação de recursos públicos, cada vez mais escassos.

Há uma cobrança mais rigorosa dos contribuintes, que exigem que os impostos pagos sejam revertidos em políticas públicas efetivas, alcançando mais cidadãos, sem desvios e possíveis enriquecimentos ilícitos. Segundo Giamundo Neto, Dourado e Miguel (2019), um dos fundamentos da aplicação do *compliance* na seara estatal é a consagração de uma Administração Pública previsível na execução dos atos administrativos, desfazendo o dano à sociedade pelo ilícito ocorrido e aplicando sanções certas e razoáveis aos infratores, sem o cometimento de arbitrariedades. Além disso, devem existir canais de denúncias que resguardem a identidade do denunciante, gerando incentivo e segurança a esse.

Seguindo esse fluxo, foram conferidos ao Estado mecanismos administrativos eficazes e céleres para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 131).

Nos casos de detecção de práticas criminosas, há um incentivo à implementação do *compliance*, criado pela Lei Anticorrupção, que, em seu artigo 7º, inciso VIII, prevê que serão levadas em consideração, na aplicação das sanções administrativas, a “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.” (BRASIL, 2013).

Com isso, o Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, prevê uma diminuição do valor da multa nos casos em que a pessoa jurídica sancionada administrativamente e/ou judicialmente comprovar a efetiva implementação de sistema de

integridade. Assim, o setor privado tem recebido incentivos para o cumprimento, tanto do Estado, do sistema regulatório, quanto da dinâmica do mercado via consumo consciente da população.

É certo que a Administração Pública constitui um órgão importante para o poder público no contexto do sistema político de refletir e expressar suas características e distorções, ao mesmo tempo em que garante a efetividade dos direitos e deveres constitucionais. Referente a isso, Medauar (2018, p. 27) afirma que a Administração Pública “possui uma característica multidisciplinar no que se refere às suas atribuições, estando presente nas relações sociais e econômicas, bem como individuais e coletivas”. Desta maneira:

A importância da Administração se revela [...] pela preocupação, quase universal, em modernizá-la, para que tenha eficiência, atue sem corrupção, não desperdice recursos públicos e respeite o indivíduo, tratando-o como cidadão, portador de direitos, não como súdito que recebe favor. (MEDAUAR, 2018, p. 27).

Enquanto isso, o fenômeno do controle está diretamente ligado à transparência no exercício do poder estatal pela Administração. Consequentemente, quanto mais efetivos os mecanismos de controle da Administração Pública, menores são os índices de corrupção (MEDAUAR, 2018).

Na mesma linha, preocupado com a “eficácia dos esforços de desenvolvimento que apoia”, o Banco Mundial, sustenta que a governança é “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômico e social de um país visando o desenvolvimento” e crava que a governança perpassa pelo “exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo” (GONÇALVES, 2006, p. 3).

Nesse sentido, o TCU define governança pública no *Referencial Básico de Governança* (documento que serviu de base para a estruturação da política de governança do governo federal através do Decreto nº 9.203/17) como um conjunto de mecanismos capazes de conduzir as políticas e serviços públicos ao atendimento dos interesses da sociedade. Transcreve:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2014, p. 33).

O resultado disso é que a governança pública da atualidade funciona como coordenadora de organismos públicos e privados, que se unem para tornar eficiente a prestação de serviços públicos à sociedade e promover o desenvolvimento sustentável através de “uma ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela

sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais” (TEIXEIRA, 2019, p. 528).

É, portanto, inegável a importância da Administração Pública zelar pela efetividade dos direitos e deveres constitucionais a favor do combate à corrupção. No entanto, para exercer esse controle estatal e atingir os objetivos propostos, para além do dever constitucional de materializar os princípios trazidos no artigo 37 da Constituição — quais sejam: legalidade, proporcionalidade, moralidade e transparência, bem como por meio da aplicação normativa combater a corrupção, conjuntamente ao controle normativo —, é necessária a aplicação da governança corporativa nas relações contratuais e comerciais, que se consubstancia no *compliance*. Com isso, surge a necessidade de implementação desses sistemas pelas empresas brasileiras, com o objetivo de prevenção à corrupção. Para Gabardo e Castella (2015, p. 134), o *compliance*:

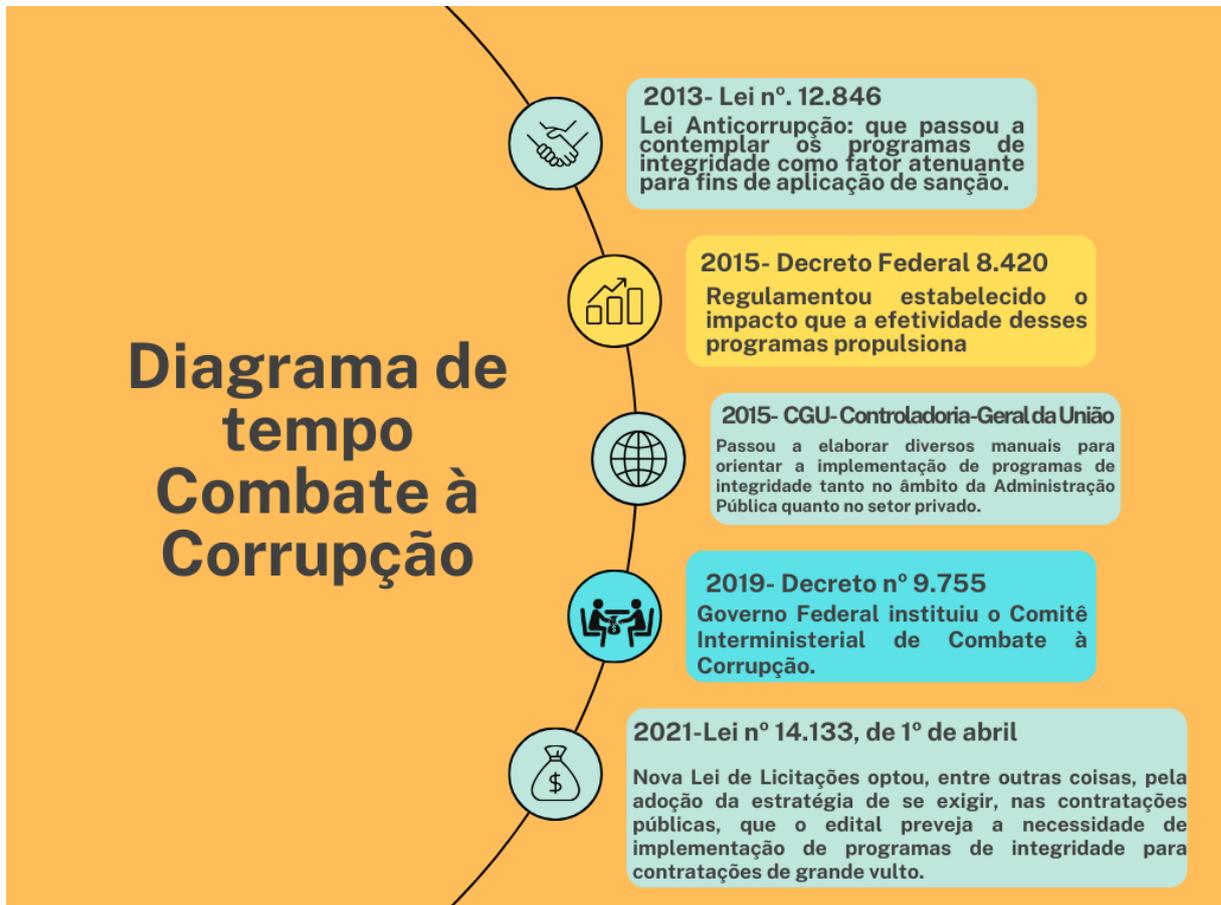
Pode e deve ser utilizado, tanto como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de possíveis práticas criminosas nas empresas, como um valioso instrumento de transferência de responsabilidade, evitando ou amenizando a responsabilidade da pessoa jurídica quando do surgimento de alguma patologia corruptiva.

A este respeito, é de suma importância concluir que a tolerância social da prática da corrupção decorre da atuação de agentes políticos e outros servidores, interferindo negativamente na concepção da missão do que é do público e no exercício da função. Porém, conforme mencionado acima, é possível perceber que houve uma mudança de paradigma que tem exigido o fim da impunidade e a adoção de medidas de integridade na Administração por meio de manifestações públicas.

Em nível internacional, as instituições e as organizações internacionais — e, portanto, o direito internacional — desempenham um papel fundamental na luta contra a corrupção tanto no alcance global quanto local, porque além de publicar tratados internacionais e convenções que orientam o comportamento das empresas em relações transnacionais particulares, bem como no que diz respeito às relações entre funcionários públicos, também condicionam os países que assumem suas convenções e os compromissos institucionais em esfera nacional (SOUSA, 2011, p. 17).

Logo, para instrumentalizar o combate à corrupção a partir de imposições normativas sob a perspectiva da lógica de introdução da governança, e conseqüentemente da cultura do *compliance* no ordenamento, destacam-se principalmente, mas não somente, os seguintes instrumentos:

Diagrama 2 - Implementação à cultura do *compliance* no Brasil



Fonte: Elaboração da autora com base em Torres (2021).

Uma vez esclarecidos conceitos que permeiam a presente pesquisa, no próximo tópico, serão retratadas as interligações entre os eixos básicos e centrais e os programas de *compliance*, fonte central da pesquisa.

4.6 Contextualizando o *compliance* e suas perspectivas

O *compliance* surgiu por meio das instituições financeiras, no contexto da Política Intervencionista *New Deal* americana — apesar de não se restringir a essas instituições (SANTOS, 2011). O termo, de origem anglo-saxã, advém do verbo *to comply*, que significa agir conforme uma regra, um pedido ou um comando (MAEDA, 2013). Dito isso, o “*compliance* é o dever de cumprir e estar em conformidade com diretrizes estabelecidas na legislação, normas e procedimentos determinados, interna e externamente, para uma empresa, de forma a mitigar riscos relacionados a reputação e a aspectos regulatórios” (LAMBOY, 2018,

p. 6).

No Brasil, a história do *compliance* não é tão antiga, foi marcado por uma alta intensidade desde que se desenhou a indispensabilidade da sua aplicação no combate à corrupção, sendo adotado, a princípio, devido à exigência internacional de que as empresas precisavam se adequar a regras de integridade estabelecida em todo o mundo — então, na necessidade de o país seguir o proposto pelas organizações transnacionais de proteção da população contra atos de corrupção.

Seguindo um movimento internacional que se iniciou na década de 70 do século XX com o escândalo do Watergate, o Brasil finalmente publicou sua legislação anticorrupção, com responsabilização objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública: a Lei nº 12.846/13. Esta confere ao Estado brasileiro mecanismos administrativos e judiciais “para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos.” (GABARDO; CASTELLA, 2015, p. 131).

Complementando, os autores Bruna Magacho e Fabrício Motta (2020, p. 115) nos trazem que:

No âmbito das organizações, *compliance* significa estar em conformidade com as leis e regulamentos externos e internos aplicáveis à atividade que se realiza e, ainda, estar de acordo com os princípios da ética, da transparência e da integridade. Os programas de *compliance* são constituídos de mecanismos voltados à adequação das organizações às normas específicas que lhes são aplicáveis, com o objetivo de prevenir, detectar e tratar desvios de conduta, além de fomentar a cultura ética organizacional da instituição.

Como observado, as normas e convenções internacionais pressionaram o Estado brasileiro a reformar e atualizar a legislação pátria, tendo como desdobramento uma maior relevância do tema *compliance* e a necessidade de sua implementação pelas pessoas jurídicas. Com o advento da Lei Anticorrupção, as empresas brasileiras passaram a dividir a responsabilidade com o Estado na detecção e apuração de irregularidades no seu âmbito interno.

4.7 Os programas de *compliance*: ferramentas

De acordo com as normas e os guias, nacionais ou estrangeiros, bem como as cartilhas da CGU, o referencial teórico do TCU, as certificações ISO já existentes e os ensinamentos doutrinários, a elaboração de programa de *compliance* público eficiente e não meramente aparente deve ser sustentada em alguns pilares. Embora não haja total identidade entre eles, é possível verificar que alguns parâmetros são repetidos nas sugestões apresentadas pelos órgãos

acima citados e, portanto, considerados elementos essenciais na eficácia do programa de integridade.

Por conseguinte, antes de lidar diretamente com questões relacionadas a ferramentas de *compliance* para atingir os objetivos específicos que se pretende alcançar — que, em geral, são a integridade, cultura, métodos de denúncia, mitigação de riscos e gestão de crises, proteção da reputação das organizações e pessoas que nelas atuam e, por fim, investigação e sanções por atos não conformes —, é necessário mencionar que não se aspira, de forma alguma, definir o que deveriam ser essas ferramentas. A intenção aqui, portanto, é elencar conforme exposto no arcabouço regulatório.

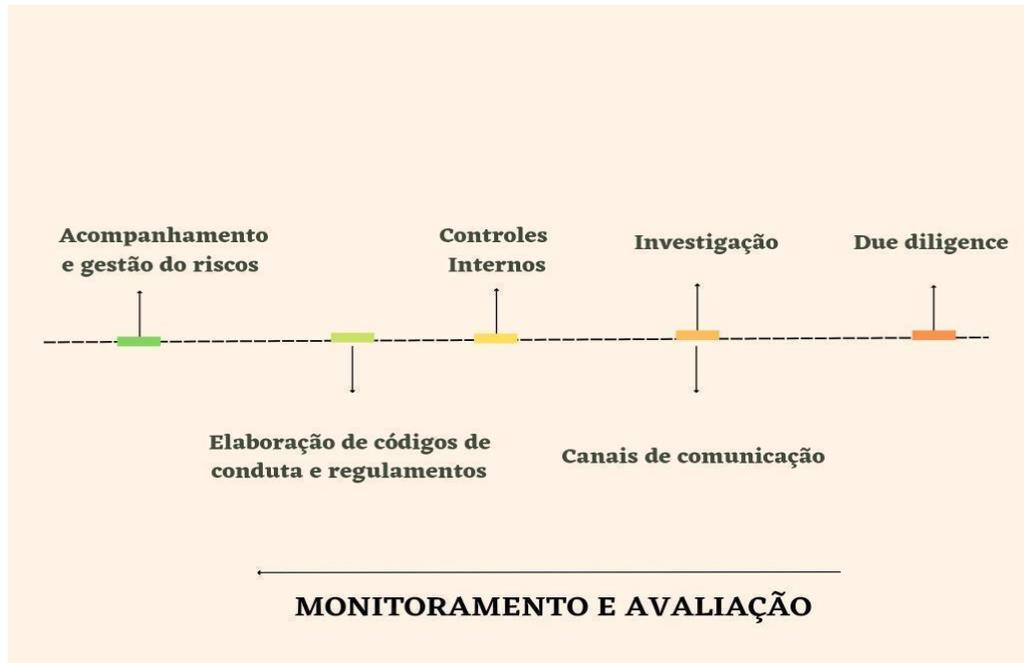
Nesse sentido, o *Guia da Foreign Corrupt Practices Act*⁶, diploma editado nos Estados Unidos no final da década de 70, prevê alguns pilares (*hallmarks*) para a elaboração de programa de *compliance* para pessoas jurídicas, quais sejam: compromisso da alta administração e uma política anticorrupção claramente articulada, código de conduta e política e procedimentos de conformidade, fiscalização interna do programa, autonomia da área de *compliance* e recursos adequados, avaliação dos riscos da empresa, treinamentos e assessoria contínua, incentivos e medidas disciplinares, investigações (*due diligence*/devida diligência de terceiros e de pagamentos), relatórios confidenciais e investigação interna (denúncias) e sistema de investigações internas, melhoria contínua (testes e revisões periódicas do programa de *compliance*), fusões e aquisições (investigações, *due diligence*) pré-fusões e aquisições e integrações pós-aquisições e fusões.

Nessa perspectiva, no Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) definiu diretrizes não vinculantes para as empresas a respeito dos programas de *compliance*, especificamente no âmbito da defesa da concorrência: comprometimento e apoio da alta direção; instância responsável pelo programa de integridade (normalmente a equipe de *compliance* ou *compliance officer*); análise de risco, para um programa personalizado, de acordo com a atividade desempenhada; e monitoramento contínuo (BRASIL, 2016).

Versando sobre o tema, o Decreto nº 8.240/15, que regulamentou a Lei Anticorrupção brasileira, elenca dezesseis parâmetros essenciais a serem observados na construção de programa de *compliance* pelas pessoas jurídicas que se relacionem com a Administração. Trazemos alguns destaques na Figura 3 a seguir:

⁶ *Foreign Corrupt Practices Act*, ou Lei de Práticas de Corrupção no Exterior, de 1977, foi promulgada com o objetivo de tornar ilegal que certas classes de pessoas e entidades façam pagamentos a funcionários de governos estrangeiros para auxiliar na obtenção ou retenção de negócios. Fonte: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 02 maio 2023.

Figura 3 - Parâmetros fundamentais dos programas de integridade para pessoas jurídicas que se relacionem com a Administração



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (2015c).

Nesse sentido, a OCDE, em sua recomendação sobre integridade pública, concebe a ideia de três eixos (sistema de integridade, cultura de integridade e uma real prestação de serviços) sustentados em elementos estratégicos próprios. O sistema tem como suporte o compromisso da alta administração, que compreende: gestão de alto nível e elevado padrão de propriedade pessoal; responsabilidades, em que as atribuições são definidas de forma clara e há coordenação entre os órgãos públicos; estratégia, em que há a elaboração de um parâmetro de integridade após a análise de riscos e indicadores de avaliação; e padrões de conduta, regras e valores normatizados e comunicados ao público (OCDE, 2018).

A instituição entende que uma cultura de integridade deve ser construída na sociedade, incluindo empresas e cidadãos, para não tolerar a corrupção; os líderes devem ter integridade; a atribuição de cargos públicos e funções deve ser baseada no mérito para atrair profissionais; servidores devem ser treinados para replicar padrões de integridade e que exista diálogo aberto, em as questões de integridade sejam amplamente discutidas entre os servidores, dando segurança para denúncias.

Finalmente, a prestação de contas deve ser baseada na gestão de riscos, com controles eficazes para a integridade da organização; cumprimento de medidas anticorrupção,

investigação e sanção de condutas éticas detectadas; inspeção por controle externo; e participação social através da transparência governamental.

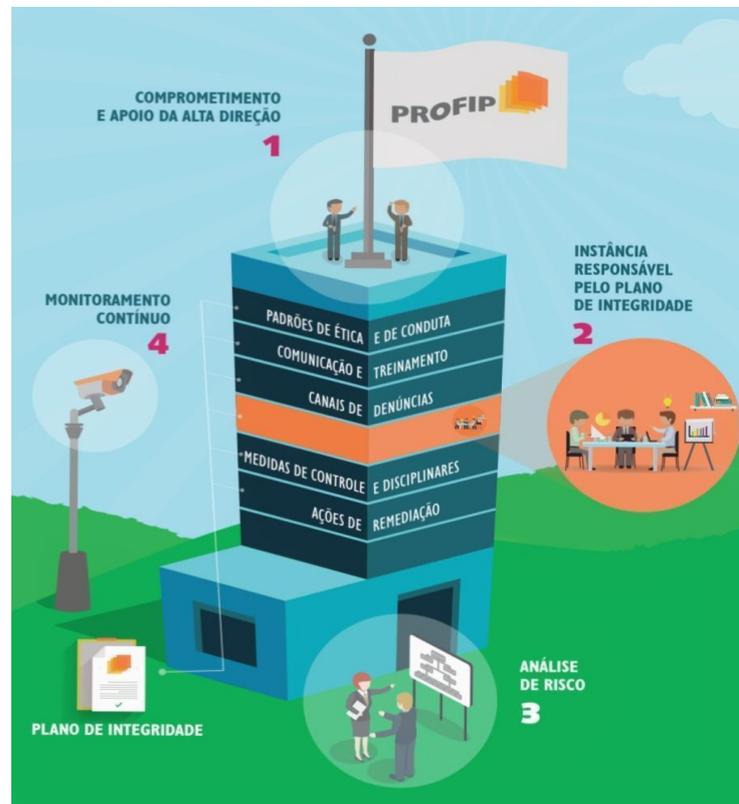
Seguindo esse passo, atuante nesse processo no país, a CGU tem trabalhado no plano educativo e informativo, com cinco pilares para os programas de integridade de pessoas jurídicas de direito privado, a saber: i) o comprometimento e apoio da alta direção; ii) uma instância responsável pelo programa de integridade; iii) análise de perfil e riscos; iv) estruturação de regras e instrumentos; e v) estratégias de monitoramento contínuo. A instituição ainda alerta que “Cada Programa de Integridade deve ser construído para atender às necessidades da empresa, observando suas características e riscos da área de negócio” (BRASIL, 2015b, p. 6-8).

Da mesma maneira, o *Referencial Teórico de Combate à Fraude e Corrupção*, emitido pelo Tribunal de Contas da União, fornece orientações aos gestores públicos de todas as esferas do governo sobre as melhores práticas e medidas de combate à corrupção. Mesmo que o referido documento não tenha poder normativo, este influenciou a edição da política de integridade do governo federal e possui elementos próprios do *compliance* público, e por isso mereceu espaço nesta pesquisa. Observe-se que o mencionado referencial do TCU elenca cinco mecanismos de combate à fraude e à corrupção, sendo que cada um deles se relaciona a um conjunto de componentes de atuação, que por sua vez são atrelados a diversas práticas capazes de operacionalizar o sistema anticorrupção. São eles: a prevenção, sendo consideradas elementos desta a gestão da ética e a integridade; os controles preventivos, transparência e *accountability*; e a detecção, cujos componentes são o canal de denúncia e a auditoria interna. Assim, ultrapassada a fase de prevenção sem ter obtido êxito em conter o ato indevido, e detectada a ocorrência da corrupção, passa-se ao mecanismo de investigação; detectada a ocorrência da corrupção, passa-se ao mecanismo de investigação. A investigação visa esclarecer a ocorrência da conduta antiética detectada, através de apuração, por meio de procedimento administrativo, de informações relevantes que possam confirmar a prática ou não da infração disciplinar. Dentre os componentes estão a avaliação do incidente, o exame de documentos, entrevistas eficazes e revisão dos controles internos.

Já no que se refere aos programas de *compliance* público propriamente dito, a CGU também tem atuado com o intuito de auxiliar o setor público como um todo para a adequada estruturação de um programa de integridade. Nesse quesito, a instituição traz em sua proposta quatro eixos que precisam estar presentes para dar suporte às ações e medidas que irão constituir o seu conteúdo:

Apoio da alta direção do órgão público (Ministro, Secretário-Executivo, Secretários, Diretores e ocupantes de cargos equivalentes) para o fomento de uma cultura ética, de respeito às leis e de implementação das políticas de integridade, é condição indispensável para criação e funcionamento de um programa de integridade. Para que haja um desenvolvimento adequado do programa de integridade, há necessidade de haver uma **instância responsável** pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas de integridade a serem implementadas. **Identificação, análise e avaliação dos riscos** aos quais os órgãos e entidades públicas estejam vulneráveis. Tão somente conhecendo suas áreas e processos mais sensíveis, será possível criar controles ou adaptar os já existentes de forma efetiva. No programa de integridade faz-se necessário estabelecer uma **política de monitoramento contínuo** a fim de dar dinamismo e promover constante atualização de suas iniciativas, ajustando-as conforme novas necessidades, riscos e processos da instituição no decorrer do tempo. A organização pode, por exemplo, sofrer mudanças em sua função, agregando atividades que antes não desempenhava. Tal situação altera o cenário de riscos anteriormente mapeado. (BRASIL, 2017b, p.10-15).

Figura 4 - Os quatro eixos do programa de *compliance* da Controladoria-Geral da União



Fonte: Controladoria-Geral da União (2017).

Seguidamente, foi publicada a Portaria CGU nº 1.089, de 2018⁷, que conceituou as expressões “Programa de Integridade” e “Riscos para a integridade”, dividindo a implantação do programa em três fases: a primeira para a constituição de uma unidade específica de gestão da integridade; a segunda para a elaboração dos planos de integridade, com o conteúdo textualmente definido na portaria; e, finalmente, a terceira, que trata propriamente da implantação e monitoramento do programa implantado (FREITAS; BLANCHET, 2020).

Ratificando o anteriormente disposto, outros elementos importantes somam-se à implantação dos programas e são trazidos por outros autores, bem como por diretrizes⁸ administrativas (como aquelas elaboradas pela CGU e pelo CADE e as do artigo 19 do Decreto nº 9.203/17), que se aplicam tanto no ambiente de programas privados como no público, podendo ser elencados os seguintes itens como essenciais ao programa, conforme mostra a Figura 5 a seguir:

Figura 5 - Diretrizes para *compliance*



Fonte: Elaboração própria a partir de CADE (2016), CGU (2017) e BRASIL (2017c).

⁷ A Portaria CGU nº 1.089, de 2018, foi alterada pela Portaria CGU nº 57, de 04/01/2019. Apesar da alteração, a essência estrutural da primeira permaneceu no diploma alterador. Fonte: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria_CGU_57_2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

⁸ Diretrizes são orientações, guias, rumos. São linhas que definem e regulam um traçado ou um caminho a seguir. Ainda, diretrizes são instruções ou indicações para se estabelecer um plano, uma ação, um negócio etc. Fonte: <https://www.significados.com.br/diretrizes/>. Acesso em: 14 abr. 2023.

De forma concisa, vamos especificar cada um deles. Com relação ao tópico comprometimento da alta gestão, a fim de direcionar os gestores públicos, a CGU descreveu orientações no *Manual para Implementação de Programas de Integridade* e destacou algumas ações necessárias, como a divulgação do programa de integridade perante o público interno e externo; reforço sobre a importância e a necessidade de colaboração de todos, em que a gestão estratégica deve manifestar o apoio de forma efetiva, com o devido destaque para os recursos humanos e materiais suficientes para o competente desenvolvimento e implementação; e, por fim, ressaltou a relevância de a alta gestão adotar uma postura ética exemplar (BRASIL, 2017b).

Nesse aspecto, o *compliance* tem que possuir previsão estatutária, ou seja, estar no bojo do estatuto administrativo da instituição e ligado ao controle interno, como o Conselho de Administração e/ou Comitê de Auditoria Estatutária (BRASIL, 2017b).

No que se refere aos elementos essenciais para a instituição do *compliance*, configura-se relevante a nomeação de um responsável pelo programa, chamado de *compliance officer* ou agente de integridade, qualificado como aquele que deve garantir o cumprimento do *compliance* no âmbito interno e externo da organização. Esse agente funciona como um fiscal, já que tem o dever de garantir que a organização cumpra as exigências previstas na legislação. Nessa lógica, faz-se necessário que esse profissional tenha autonomia para exercer sua função de maneira plena e eficaz, a fim de alcançar os objetivos pretendidos pelo plano de integridade, não vindo a sofrer eventual retaliação. Um outro exemplo pode ser conferido no âmbito da Casa da Moeda do Brasil, por exemplo, que, seguindo as melhores práticas, prevê, de modo expresse, a autonomia do *compliance officer* (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Em outra ordem de ideias, cabe considerar as dificuldades dos gestores de pequenas pastas da Administração Pública em dispor de recursos financeiros e humanos suficientes, uma vez que possuem estruturas de organogramas enxutos. Ou seja, não têm funcionários para dedicar a comissões, conselhos e funções, porque existem repartições com menos de vinte funcionários, por exemplo, conselhos de classe, entre outros; assim, acabam sobrecarregando seus servidores com acúmulo de atividades, os quais ficam desmotivados e às vezes resistem às nomeações. Logo, para a gestão estratégica destes órgãos é um grande desafio implantar, na íntegra, o programa de integridade (ARAÚJO; SANTOS; XAVIER, 2019).

Por conseguinte, o alcance de uma boa governança depende fundamentalmente da definição e da implantação de um modelo de governança adequado ao tamanho, complexidade, negócio e perfil de risco da organização. É papel fundamental da liderança avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-o

adequadamente às partes interessadas (BRASIL, 2020a).

Para isso, reivindica-se desenvolver estratégias efetivas para qualificar os gestores responsáveis em prol do cumprimento das necessidades das sociedades. Isto porque os servidores públicos devem, primeiramente, ser qualificados para desempenhar as atividades de gestão, para assim compreender e sanar as necessidades. Para que a Administração Pública seja eficiente e capaz de atender às necessidades da sociedade, é preciso competência e conhecimento sobre administração e legislação, visto que as particularidades da gestão pública influenciam, diretamente, sobre o desenvolvimento das atividades e alcance de melhores resultados (SILVA, 2020).

Após essa explanação, seguindo essa vertente de acordo com Manzi (2017), o Brasil segue duas linhas de atuação para consolidar o *compliance*, enquanto uma das bases de governança: de um lado, o desenvolvimento e implantação de mecanismos que assegurem a conformidade com normas, leis e políticas internas e externas, e, por outro, o aperfeiçoamento de controles internos e aumento da transparência para internalizar e solidificar a cultura da ética e integridade nas organizações. Portanto, a dimensão do *compliance* excede o “estar em conformidade” com leis e regulamentações.

Complementando essa lógica, tomando por base a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, denominada Lei das Estatais, esse normativo tornou obrigatória a adoção, pelas empresas estatais, de diversas práticas de fortalecimento da governança e de integridade, incluindo o estabelecimento de uma área de integridade e gestão de risco, controle interno, além de boas práticas para a Administração Pública; ao encontro desta, identificam-se três dimensões principais do *compliance* que interagem de forma complementar no setor público vistas até agora. O Quadro 3 a seguir resume essas dimensões:

Quadro 3 - Principais dimensões observadas para medidas de *compliance*

DIMENSÃO	CARACTERÍSTICAS	AUTORES
CONFORMIDADE	Cumprimento e verificação de acordos e de normas, tanto internas quanto externas pertinentes à área de atuação do ente público a partir da internalização dos normativos, desenvolvimento e implantação de ferramentas e instrumentos. (SCHRAMM, 2019).	Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), Decreto nº. 8420/2015, SCHRAMM(2019), CGU (2015;2017;2018;2019;2021), AGUIAR (2018); MANZI, 2017.
INTEGRIDADE	É um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno e promoção da cultura de ética para prevenir, detectar e corrigir falhas de integridade na condução das atividades estratégicas e operacionais análise e mitigação dos riscos de não conformidade agindo com medidas preventivas e corretivas necessárias (VIEIRA; BARRETO, 2019).	VIEIRA; BARRETO, 2019 (OCDE, 2017; 2020): AQUINO et al.,(2018) SANTANA(2020), SCHRAMM(2019)(2019), CGU (2015;2017;2018;2019;2021).
GOVERNANÇA	Aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitamos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas TCU (2020).	IBGC (2015), TCU (2014;2020), SANTANA (2020), GONÇALVES, 2012.

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2013, 2015b), SCHRAMM (2019), CGU (2015, 2017, 2018, 2019, 2021), AGUIAR (2018), MANZI (2017), VIEIRA; BARRETO (2019), OCDE (2017, 2020), AQUINO *et al.* (2018), IBGC (2015), TCU (2014, 2020), SANTANA (2020) e GONÇALVES (2012).

Evidencia-se que as categorias acima descritas estão relacionadas entre si quanto à aplicabilidade do *compliance* nas organizações públicas, o que levará à adoção e uso destas para a materialização deste estudo como base e suporte na elaboração do questionário que seguirá a observância desses eixos fundamentais para analisar a aplicação do *compliance* nas práticas administrativas das contratações públicas da SES-TO.

4.8 O movimento de exigência de programa de integridade nas contratações públicas

Conforme apresentado, o uso do *compliance* remonta às instituições financeiras, e, gradualmente, houve uma adoção deste instituto por organizações em geral, motivada por incitamento e, em alguns casos, por exigência de legislação antifraude e anticorrupção. Inserido no quadro das boas práticas de governança e atuando particularmente na gestão dos riscos jurídicos e reputacionais, ele é, hoje, considerado um instrumento pelo mercado e pela sociedade, constituindo muitas vezes uma forma de vantagem competitiva das organizações.

Aqui no Brasil, apesar de a Lei Anticorrupção não ter determinado a implementação de um programa de integridade corporativa — tendo optado pela rota do fomento e conscientização, como já comentado, de 2017 para cá, por meio do movimento de publicação de declarações —, atualmente, vários Estados-Membros e muitos Municípios vêm editando leis ou regulamentos que exigem que empresas que contratam com a Administração necessitam, para a formação e desenvolvimento do contrato, comprovar que detêm um programa de *compliance*. Dentre as legislações verificadas na presente pesquisa, a primeira a ser publicada com essa previsão foi a Lei Estadual nº 7.753, de 17 de outubro de 2017, do estado do Rio de Janeiro. Em seguida, com conteúdo muito semelhante e diferenças pontuais, a do Distrito Federal, Lei nº 6.112/2018, e também a do estado de Goiás, Lei nº 20.489/2019. Podemos citar, ainda, os estados de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e o município de Boa Vista (RR), com a Lei nº 1.928/2018, entre outros.

Em análise das disposições dessas leis, identifica-se que, em geral, elas declaram alguns pontos e consonância, quais sejam:

- proteção da Administração Pública dos atos lesivos que resultem em prejuízos materiais ou financeiros causados por irregularidades, desvios de ética e de fraudes contratuais;
- garantia da execução de contratos e demais instrumentos em conformidade com a lei e regulamentos pertinentes a cada atividade contratada;
- redução dos riscos inerentes aos contratos e demais instrumentos, provendo maior segurança e transparência em sua consecução;
- obtenção de melhores desempenhos e garantia da qualidade nas relações contratuais;
- preveem a exigência do programa de integridade às empresas que celebrarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada com a Administração Pública direta, indireta e fundacional do ente, seja para compras, obras ou serviços, observados os limites de valor e prazo do contrato previstos em cada uma delas.

Em outras palavras, essa exigência principal não incide apenas sobre licitações

realizadas pelo ente que editou a lei, mas também sobre as contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação) e demais formas de ajuste que resultem no fornecimento de bens, obras ou serviços.

Percebe-se que essas normas, na convergência do esforço anticorrupção no país, exigem que as empresas que celebrarem contrato, consórcio, acordos similares ou instrumentos para fornecer com propriedade ao poder público, sob certas condições, demonstrem a implementação de um programa de integridade que vise garantir, de forma antecipada, resguardar a Administração Pública. Ou seja, os padrões subnacionais em discussão exigem a adoção do programa, mas limitam esse requisito ao escopo de atividades em que o risco de corrupção e fraude é maior: compras públicas.

4.9 Compras e licitações públicas

Primeiramente, é importante explicar por que o Estado compra, o que, na explicação de Odete Medauar (2018, p. 213), constitui-se “Um dos meios de que se vale a Administração para cumprir suas múltiplas atribuições e realizar as atividades decorrentes é a técnica contratual.”

A origem da palavra licitação vem do latim *licitatione*, que significa arrematar em leilão. Esse procedimento originou-se na Fenícia por volta de 2.500 a.C., quando os fenícios, exímios navegadores e comerciantes, vendiam em leilão suas mercadorias a bordo de navios atracados nos portos (FILARD *et al.*, 2015).

Para Meirelles (2005), o procedimento licitatório é o ato administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Assim, para que o bem público seja alcançado e as necessidades da coletividade, preenchidas, um dos instrumentos utilizados pelo Estado é a contratação pública. Pode-se também conceituar a contratação pública como sendo uma forma administrativa que o Estado encontrou para suprir as suas necessidades de acordo com a formação e execução de contratos.

Segundo Sérvulo & Associados (2008, p. 8), “Contratação pública é a fase de formação dos contratos públicos, a qual se inicia com a decisão de contratar e termina com a celebração do contrato”. Assim, a contratação pública inicia-se na organização dos orçamentos e termina no momento da entrega do contratado e pagamento integral por parte da entidade adquirente, incluindo também eventuais responsabilidades na execução do contrato. Ou melhor, o conceito de contratação pública envolve um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, compreendendo todo e qualquer ajuste, independente da denominação utilizada

(LEAL; RECK, 2018).

Neste viés, ao longo dos anos, a licitação firmou-se como meio de garantir contratações lisas e vantajosas para a Administração Pública. Com o tempo, os gestores perceberam que a licitação pode ser mais do que um procedimento rígido, mas também ser uma forma eficaz de induzir comportamentos para alcançar outros objetivos na sociedade. Ou seja, a licitação, mais que uma imposição ao público, é um instrumento da Administração para provocar mudanças, além de trazer desenvolvimento regional. Nesse aspecto, a obrigatoriedade de realização de licitação para contratos de obras, serviços, compras e alienações foi reforçada na Constituição Federal de 1988, que acrescentou a obrigatoriedade também à concessão e permissão de serviços públicos aos particulares, conforme o artigo 175 (BRASIL, 1988).

Na atualidade, a nova Lei de Licitações abrange alienação e concessão de direito real de uso de bens; compra, inclusive por encomenda; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia; contratações de tecnologia da informação e de comunicação. Substitui a Lei nº 8.666/93, a Lei do Pregão (Lei 10.520/02) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratação (Lei 12.462/11), e suas disposições aplicam-se subsidiariamente à Lei de Concessões (Lei 8.987/95), Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei 10.079/2004), bem como a Lei de Licitações de Publicidade (Lei 12.232/2010), em seus artigos 186 e 189. Essa transição substitutiva será progressiva, sendo certo que o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da sua entrada em vigor não será regido por ela, mas sim pela legislação revogada, de acordo com o seu artigo 190 (BRASIL, 2021a).

A nova Lei de Licitações é aplicável à Administração Pública Direta, às autarquias e às fundações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 1º). As contratações das estatais (empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias) permanecerão regidas pela Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) (artigo 2º). Além disso, a nova Lei consolida algumas práticas já adotadas nas contratações públicas anteriormente e traz importantes inovações, das quais destacam-se: (i) que para além dos princípios da licitação elencados no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, ela afirma expressamente em seu artigo 5º que a sua aplicação observará os princípios da eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável e (ii) a obrigatoriedade, dos licitantes vencedores, de implementar ou aperfeiçoar programas de integridade no âmbito das contratações de grande vulto (artigo 25, § 4º).

A título de exemplo, seguem outras inovações:

(i) a criação de novos princípios (por exemplo, o princípio da segregação de funções), (art. 7º, §1º), que consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. (ii) a implementação de novas modalidades de contratação (como o diálogo competitivo) e a extinção de outras (convite e tomada de preço), (iii) a inversão de fases na licitação, com o julgamento das propostas antes da habilitação, (iv) a possibilidade de o contrato identificar os riscos contratuais e prever matriz de alocação de riscos, entre diversas outras novidades. (PINHEIRO NETO ADVOGADOS, 2021, p. 2-6).

Fica claro que a lei inova, pois enquanto a Lei Anticorrupção objetiva dirimir estragos causados por atos corruptos, por meio do incentivo à adoção de políticas de *compliance*, na forma de recomendação — para atenuar sanções no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização, ou para fins de cláusulas constantes do acordo de leniência —, a nova Lei de Licitações passou a exigir, bem como incentivar, a adoção desses programas já antes mesmo que o particular contrate com a Administração Pública, o que traz maior otimização nos processos. Seguindo essa vertente, a ferramenta de combate à corrupção consubstanciada nos programas de integridade ou de *compliance* está presente em diversos pontos da nova Lei de Licitações. Em primeiro lugar, destaca-se que o seu artigo 25, § 4º, atualizou o ordenamento federal, uma vez que passou a determinar, expressamente, que, para contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, como uma forma de incentivo à criação de mecanismos de combate à corrupção e prevenção a riscos que possam afetar a imagem do poder público e da empresa contratada.

Mais um aspecto importante de se destacar é que, de acordo com a postura de integridade, a licitante que formular uma proposta para participar em licitação deve seguir rigorosamente parâmetros técnicos pré-estabelecidos, condizentes com os preços praticados pela empresa em situações semelhantes para a definição de seu preço.

Já no artigo 60 da lei está previsto o desenvolvimento do programa de integridade, pelo licitante, como um dos critérios de desempate entre duas ou mais propostas, em quarta ordem de importância:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: (...) IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle. (BRASIL, 2021a).

Aparenta-se, como vantagem, portanto, que organizações privadas de qualquer porte

que tenham interesse em licitar e contratar com a Administração Pública implementem programas de integridade, ainda que simplificados e enxutos, desde que eficientes a garantir, no dia a dia, o fomento da cultura de ética tendo em mente o objetivo de redução dos pequenos atos de corrupção. Evitando-se assim, ao longo do tempo, o tratamento de normalidade conferido a grandes atitudes antiéticas. Complementando tal solicitação, com relação às sanções previstas na nova Lei de Licitações, destaca-se que a existência ou aperfeiçoamento do programa de integridade, nos termos orientados pelos órgãos de controle.

Esta evolução do programa de *compliance* dentro da licitante (fornecedor) também é valorizada mesmo após a aplicação da punição, momento em que se oportuniza a reabilitação da empresa. Conforme parágrafo único do artigo 163, a sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do caput do art. 155 exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

Assim, o *compliance* anticorrupção, por si só, traz inúmeros benefícios quando materializado nas políticas internas de ética e integridade de uma empresa, conduzindo-a ao caminho da responsabilidade social, com uma íntima relação com a cultura organizacional da ética e da integridade. Nesse aspecto, é importante ratificar que a CGU editou um manual com diretrizes para empresas privadas sobre programas de integridade, conforme explanado no tópico anterior (tal manual pode ser facilmente encontrado na rede mundial de computadores).

Portanto, é notório que a lei atual regente das compras públicas brasileira traz muitas inovações ao ordenamento, tendo acrescentado diversos pontos que traduzem o esforço da Administração Pública brasileira em materializar a percepção de que a tarefa contratual do poder público não se resume ao simples objetivo de se alcançar uma contratação com resultados mais vantajosos, no curto prazo, mas também que as compras e contratações governamentais sejam instrumentos de política pública que se voltem a promover objetivos de desenvolvimento nacional sustentável (ZIMMER JÚNIOR; NOHARA, 2021).

4.10 Etapas, riscos e fragilidades na contratação pública

O procedimento licitatório tem grande notoriedade no universo das contratações públicas, porém, existe todo um contexto que o antecede e também que o procede. A Instrução Normativa nº 5 de 2017, da Secretaria de Gestão, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, observando o capitulado na Lei Geral de Licitações, descreve as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e dispõe uma divisão conceitual do processo de compras: 1) planejamento da aquisição, 2) seleção de fornecedores e 3) gestão de contratos. Fases concatenadas a critérios e práticas de sustentabilidade e ao alinhamento com o planejamento estratégico do órgão ou entidade, quando houver (BRASIL, 2017d).

Portanto, primeiramente, existe o surgimento de uma necessidade a ser suprida, logo em seguida, existe a necessidade da elaboração da especificação do objeto. Após o processo de licitação, é necessária a manutenção dos contratos e a fiscalização e acompanhamento contínuos, em alguns casos, das cláusulas pactuadas. Uma definição que se julga pertinente é de Mendes, que define contratação pública como:

O processo de contratação é o conjunto de fases, etapas e atos estruturado de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação da sua necessidade, planeje com precisão a solução (encargo) desejada e minimize riscos, bem como selecione de modo eficiente, por meio de tratamento isonômico ou não, a pessoa capaz de satisfazer plenamente a sua necessidade pela melhor relação benefício custo. (MENDES, 2012, p. 25).

Sobre essa fases, Zênite (2017) aduz que se dividem em: surgimento da necessidade (Fase Interna); definição do encargo/objeto - Edital (Fase Interna); licitação (Fase Externa); e contrato (Fase Contratual).

Então, após o aparecimento da necessidade, é preciso definir o objetivo ou serviço que aparecerá no edital e deverá ser contratado para atender à necessidade.

Na descrição do objeto, há um princípio fundamental e que norteia todo o regime jurídico das exigências a serem feitas nas contratações públicas. Poderíamos chamá-lo de princípio da adequação das exigências à necessidade ou, simplesmente, princípio da adequação. Tal princípio traduz a ideia de que tudo o que for indispensável para garantir a necessidade pode ser exigido na definição do encargo/objeto. (MENDES, 2012, p. 50).

Para a realização de seleção de futuro parceiro, é necessária a definição de critérios objetivos previamente definidos pela elaboração da especificação técnica, de maneira que não

a torne restritiva e, ao mesmo tempo, cumpra o seu papel principal, que é suprir a necessidade do solicitante. Os instrumentos com essa finalidade atualmente trazidos nos normativos são o termo de referência e o projeto básico. A intenção dos envolvidos no processo é que sejam capazes de escolher a melhor proposta para atender às necessidades da área demandante.

Além de atender à necessidade, garantir o padrão mínimo de qualidade e preservar a necessária economia, é fundamental que a descrição não imponha restrição imotivada. Para que uma descrição seja legal, isto é, atenda às exigências da ordem jurídica, é indispensável que todas as condições apontadas sejam atendidas simultaneamente. Quem planeja a contratação e quem realiza o controle interno ou externo, deve saber disso. A análise do controle de legalidade deve ser feita com base nessas condições. (MENDES, 2012, p. 138).

A fase externa é a licitação em si. Segundo Marinela (2010), a licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública.

E, para a conclusão do processo, é necessária a formalização do acordo entre as partes através da viabilização do contrato:

A terceira e a última grande fase da contratação pública é a contratual ou a do contrato propriamente dito. O contrato é o resultado de tudo o que foi feito nas duas fases anteriores, pois nada mais é do que uma relação entre o encargo e a remuneração. É na fase contratual que o encargo é cumprido e a remuneração é paga, exatamente nessa ordem. (MENDES, 2012, p. 37).

Uma vez viabilizado o contrato, inicia-se outra etapa desse processo: a gestão contratual. O gestor deve sempre analisar a vigência do documento, verificar se o objeto atende à necessidade para a qual foi designado e se serão necessários ajustes ou acréscimos — além de, é claro, saber o prazo de validade para averiguar a possibilidade de prorrogação ou abertura de novo contrato.

Outra parte necessária é a fiscalização contratual, pois a finalidade desta será acompanhar de perto o cumprimento das cláusulas pactuadas; caso contrário, deve-se solicitar à área responsável para entrar em contato com a contratada, a fim de que situações que saiam do que foi previamente estabelecido sejam resolvidas ou continuem com as devidas sanções.

A gestão dos contratos na Administração Pública Federal prevê responsabilização para os gestores na fase de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato; promove a transparência das ações através de regras claras e objetivas, a minimização das falhas contratuais por meio do gerenciamento de risco e a melhora dos níveis de qualidade dos serviços prestados a partir da ênfase no resultado (BRASIL, 2017c).

Com essa direção, para Ceocea *et al.* (2020), os riscos na contratação pública são uma realidade a ser enfrentada, de modo que o reconhecimento e a análise dos processos que os causam devem ser prioritários para as organizações.

Por envolver muitos atos, ao longo dessas etapas, estudos apontam a existência de lacunas nos mecanismos de controles que, quando não vigiadas, podem favorecer um ambiente propício para o cometimento de ilícitos ou irregularidades administrativas (ARAÚJO, 2012). Nesse sentido, um estudo realizado por Fortini e Motta (2016), ordenados na percepção da Transparência Internacional, apontam os aspectos mais sensíveis nos processos de licitação e contratação:

No planejamento da aquisição: Ausência de especificações detalhadas para avaliação do desempenho do contratado, ausência de padronização nos procedimentos licitatórios, ausência ou deficiência na publicidade e transparência (propostas não abertas publicamente, por exemplo), tempo inadequado para a preparação das propostas, exclusão de licitantes detentores de conhecimento técnico em decorrência de detalhes menores, dificuldade de acesso à informação (falta de respostas às dúvidas dos licitantes ou respostas insuficientes).

Na seleção de fornecedores: Condução do processo por uma só pessoa, ausência de conhecimento técnico dos membros do comitê ou equipe de licitação, desistência do certame por licitantes qualificados, atrasos injustificados na seleção do licitante vencedor e similitude de propostas (inclusive com os mesmos erros de digitação ou gramática).

Na gestão de contratos: Não utilização, subutilização ou alteração da finalidade de utilização do bem adquirido. Ausência de instruções escritas dirigidas ao contratado; ausência de documento específico ou forma de registro para avaliações de desempenho do contratado, custos que ultrapassaram a expectativa não são explicados e justificados, ausência ou baixa fiscalização técnica para as prestações de serviços. Aqui, os autores enfatizam que “soma-se a isso o fato de que, apenas mais recentemente, os órgãos de controle passaram a se dedicar com mais afinco ao tema da execução e fiscalização contratuais, uma vez mais criando balizas de forma a complementar a disciplina legal” (FORTINI; MOTTA, 2016, p. 162).

Complementando, na ótica de Ceocea *et al.* (2020), entender esses riscos se torna ainda mais importante, uma vez que não podem ser simplesmente evitados, pois permeiam todas as fases do processo, de modo que uma gestão de riscos adequada otimiza o processo de decisão da autoridade contratante.

O TCU vem trazendo o tema à discussão em seus acórdãos. Nesse caso, no de nº 2.622, o órgão fez levantamento com 376 unidades administrativas e suscitou, dentro da avaliação “gestão de riscos das aquisições”, que 84% das organizações declararam que não estabelecem

diretrizes para esse gerenciamento, 81% dessas organizações não capacitam seus gestores da área e 82% não realizam gestão de riscos nas aquisições (BRASIL, 2015d).

O citado acórdão pode ser considerado um divisor de águas para a inserção da abordagem do risco nas contratações do setor público no país, não só pelo caráter educativo como principalmente pelo fato de que também serviu de guia para que o Congresso Nacional aprovasse a Lei nº 14.133, bem como, já comentado, os mecanismos de governança e a exigência do *compliance*, tornando, desta forma, a utilização dessa ferramenta não mais uma opção do administrador, mas uma obrigação legal (BRASIL, 2021a).

O *compliance* nas contratações públicas, todavia, deve ater-se aos principais fatores que podem fazer com que ocorram ilegalidades no processo, cuidando com atenção dos atos das pessoas que desenvolvem papel ativo na Administração. Ainda, precisa ocupar-se com as empresas licitantes e, mormente, com quem representa direta ou indiretamente tais corporações privadas; analisar com precisão as características próprias do objeto da licitação e as implicações que ele detém; e, por fim, necessita cuidar dos atos de execução do contrato (SANTANA, 2020). É por isso que a materialização do *compliance* vem a seguir.

4.11 Materialização do *compliance* no âmbito da contratação na Administração Pública

Com base nos conceitos vistos até agora, percebe-se que o *compliance* vai além do simples cumprimento de leis e regulamentos, pois trata-se da incorporação dessas regras na gestão pública, incluindo seus agentes. É um processo que torna a prevenção, detecção e remediação de eventos associados à integridade cíclica, sistêmica e permanente. Bem como torna os componentes do ciclo de contratação pública sujeitos à legislação nacional e princípios administrativos, incluindo os de proporcionalidade e razoabilidade.

Entretanto, há lacunas e margens de atuação do agente público, atribuídas à discricionariedade permitida pelos administradores, que podem comprometer a integridade do processo em sua realização, criando um ambiente propício para irregularidades. A ineficiência dos gastos públicos nos processos de contratação, quando ocorrem, resultam do ambiente institucional que não estabelece uma estrutura centrada no planejamento, direção e controle. O ambiente, quando caracterizado pela incerteza e assimetria de informações, gera falhas na aplicação da legislação, permitindo a proliferação de práticas oportunistas (MATIAS-PEREIRA, 2005).

Por isso, tornam-se necessários a adoção e o desenvolvimento de um modelo de gestão e governança que vise assegurar a conformidade dos processos e fomentar mecanismos de

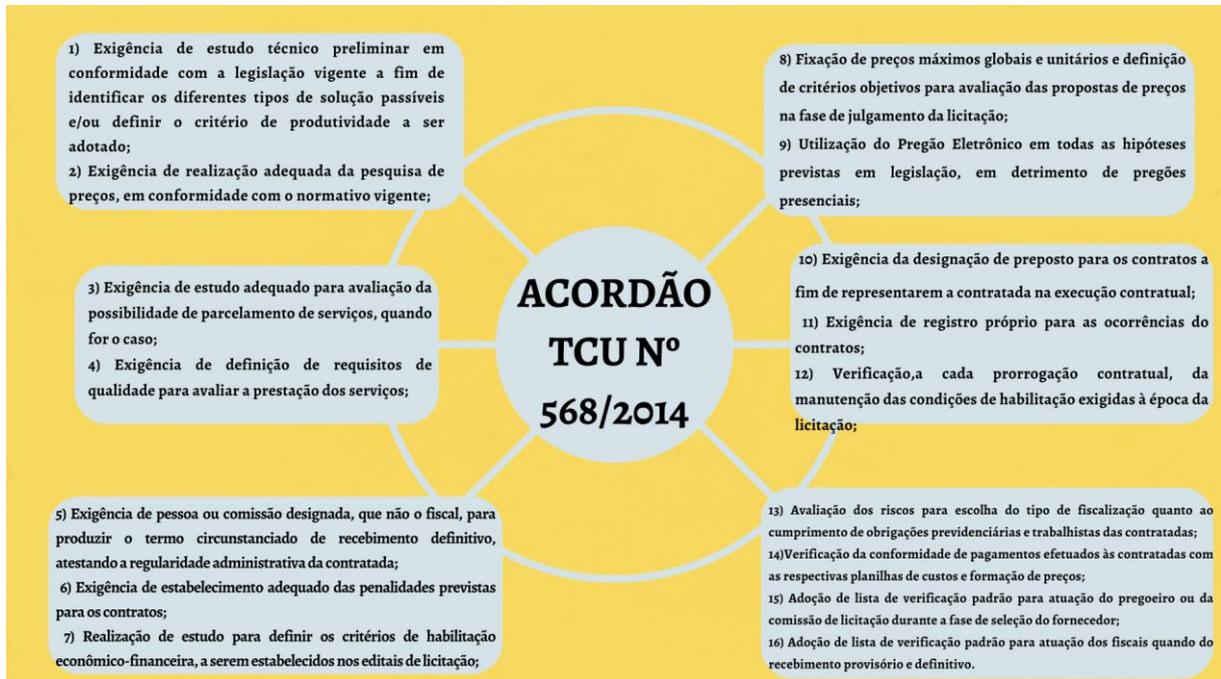
prevenção, detecção e correção que impeçam a ocorrência de desvios éticos (VIEIRA; BARRETO, 2019). Considerando isso, a OCDE (2011) recomendou ao governo brasileiro o fortalecimento da integridade nas licitações públicas como mecanismo estratégico para a prestação de serviço, em decorrência de sua suscetibilidade à improbidade e aos desvios.

Nas aquisições públicas, é necessária atenção às lacunas em todas as fases do processo de aquisição, todavia, após a fase de licitação, os atores envolvidos no acompanhamento do contrato são reduzidos. Passa a existir uma relação muito estreita e diária entre o agente público e o contratado, o que pode favorecer desde a negligência das rotinas de fiscalização até mesmo à prática de atos ilícitos e corrupção (FORTINI; MOTTA, 2016).

Embora o processo brasileiro de aquisições públicas seja considerado formalmente muito transparente, segundo Motta (2010) essa característica não tem atingido um de seus principais objetivos: o combate à corrupção. Nesta conjuntura, novamente, devem ser feitos controles para que a Administração exerça suas funções de acordo com os princípios constitucionais de legalidade e eficiência. O controle administrativo dá à Administração Pública o poder de revisar e corrigir suas ações, por conta própria ou por provocação. Para garantir proteção ao erário e tornar mais eficiente e econômica a estrutura dos processos licitatórios, diversos instrumentos têm sido adaptados da iniciativa privada e adotados padrões internacionais para as necessidades da Administração Pública (DI PIETRO, 2013).

No que se refere aos procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito dos processos licitatórios, destaca-se o Acórdão TCU nº 568/2014 – Plenário: Formalização dos procedimentos, controles legais, controles preventivos de fraudes e conluio, controles gerais e de acompanhamento das atividades, segregação de função, controles físicos e revisão independente, no que se refere aos procedimentos para se prevenirem ilícitos no âmbito dos processos licitatórios (AQUINO *et al.*, 2018). A partir das conclusões deste julgamento, algumas atividades podem auxiliar na prevenção, conforme mostra a Figura 6 a seguir:

Figura 6 - Boas práticas para prevenir fraudes e falhas em atividades de contratação de acordo com decisão do Tribunal de Contas da União



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (2014).

A isso, se somam as medidas de *due diligence*, que segundo Santana (2020, p. 111-112), é o mecanismo que:

[...] permite ao Estado, ao firmar contrato com certo *player*, faça uma varredura do seu histórico, da sua cultura e da forma como direciona os seus negócios e suas decisões de maior relevância, dos antecedentes de toda ordem de seus sócios, no caso de pessoa jurídica, da maneira como executa contratos administrativos em oportunidades anteriores, da forma como cumpre suas obrigações legais em geral, dentre outros. [...] Trata-se, portanto, da devida diligência, na essência de indicar que houve esmiuçado e preciso trabalho de identificação de fatores pretéritos indicativos (ou negativos) da conduta ética e íntegra do terceiro.

A análise de riscos permite à entidade pública realizar sua própria investigação dos riscos para a contratação pública. Porém, é necessária a utilização de documento individualizado para processo licitatório — dependendo do objeto a ser contratado, avaliam-se especificamente os riscos possíveis neste contrato. Schramm (2019) afirma que os canais de denúncia podem trazer significativa contribuição ao fornecer informações e dados passíveis de uma investigação para que se possa chegar à fraude, a seus métodos e, mormente, ao seu autor.

Referente ao monitoramento da execução contratual, Santana (2020) lista 10 acórdãos

ou decisões, ora câmara, ora plenário, do Tribunal de Contas da União intimamente relacionados à integridade da execução dos contratos administrativos. São disciplinas obrigatórias relativas ao cumprimento pelos órgãos de gestão, nomeadamente para a figura do fiscal de contratos, que é o representante da direção designado para fiscalizar a boa execução dos ritos contratuais:

1) O **fiscal do contrato** não pode ser responsabilizado, caso não **possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições**: “Demonstrado nos autos que a responsável pela fiscalização do contrato tinha condições precárias para realizar seu trabalho, elide-se sua responsabilidade”. Indica que a culpa pode ser daquele que tinha o dever de oferecer ao Gestor ou Fiscal do contrato condições para tanto. Acórdão nº 839/2011-Plenário.

2) **Responsabilidade solidária do fiscal com os atos da contratada**. O Fiscal do Contrato responde solidariamente com a empresa por possíveis danos causados pela execução irregular do contrato, conforme art. 16, § 2º da Lei nº 8.443/1992. Lei nº 8.443/1992: Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. AC. Nº 380/2008 –TCU– 1ª Câmara.

3) **Necessidade de o Fiscal ter tempo hábil para fiscalizar**. Determinação para que na designação do fiscal do contrato, encarregado do acompanhamento da execução do contrato, seja observada a necessidade de que tal profissional possua tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas, nos termos do art. 67 da Lei 8666/93. AC. 299/2007 – TCU – 1ª Câmara.

4) Determinação para que **sejam designados fiscais de contratos**, servidores ocupantes de cargos (c) da **área técnica ou administrativa que realmente tenham condições de desempenho tal mister**. AC. Nº 2.960/2006 – TCU – 1ª Câmara.

5) **Obrigatoriedade das anotações das ocorrências e da determinação para a regularização** das inexecuções contratuais. “9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Jaru/RO que: (...) 9.2.2. observe o disposto na Lei nº 8.666/93, especialmente no que diz respeito ao art. 67, § 1º, procedendo às anotações em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou defeitos observados;” Acórdão nº 558/2006 – Primeira Câmara.

6) **Obrigatoriedade de aplicar as sanções previstas** na Lei 8666/93 sopesadas com a gravidade da inexecução contratual. Tomada de contas especial. Programa nacional de alimentação escolar. Irregularidade na aplicação de recursos. Elisão do débito.

Falhas verificadas na distribuição de alimentos às escolas e na execução de contrato de fornecimento. Contas julgadas regulares com ressalvas. Determinação. O âmbito de discricionariedade na aplicação de sanções em contratos administrativos não faculta ao gestor, verificada a inadimplência injustificada da contratada, simplesmente abster-se de aplicar-lhe as medidas previstas em lei, mas sopesar a gravidade dos fatos e os motivos da não execução para escolher uma das penas exigidas nos arts. 86 e 87 da Lei 8.666/92, observado o devido processo legal. Acórdão 2558/2006 – Segunda Câmara.

7) **Acompanhamento e fiscalização rigorosos, com exigência das cópias dos documentos comprobatórios das obrigações trabalhistas**. 9.4. Recomenda-se à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que: - Acompanhe rigorosamente o cumprimento, pelos fornecedores de serviços, de todas as suas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias relacionadas ao respectivo contrato de terceirização, exigindo cópias dos documentos comprobatórios da quitação dessas obrigações, com o intuito de se resguardar de eventuais condenações judiciais por responsabilização subsidiária;” Acórdão 2085/2005 – Plenário.

8) Ilegalidade em manter execução contratual com contrato sem vigência. Prática ilegal de termo aditivo com data retroativa. Por fim, a celebração de aditivos referentes a contratos com prazo de vigência expirados não encontra amparo no art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, que veda a manutenção de relações contratuais sem a devida

formalização do instrumento de ajuste. Essa irregularidade denota falha no acompanhamento da execução dos contratos firmados pela universidade que, para remediar o período sem amparo contratual, confere ao aditivo efeito retroperante. A considerar que, da totalidade dos ajustes fiscalizados pela Unidade, essa prática não foi generalizada, julgo conveniente determinar à Fundação Universidade Federal do Acre que, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993, observe o fiel acompanhamento da execução dos contratos administrativos por ela firmados, a fim de prevenir a ocorrência de períodos sem cobertura contratual.” Acórdão 2563/2006 - Segunda Câmara.

9) **A responsabilidade da Gestão e Fiscalização do Contrato pesa sobre a pessoa do Representante nomeado para tal.** Não procede a alegação de que foi induzido ao erro porque estava sob forte pressão. Verifica-se, do texto da Lei nº 8.666/93 (art. 67), que o dever atribuído ao representante da administração para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato não deixa margem a que possa esse representante sucumbir a pressões. É dele a responsabilidade pelo fiel cumprimento de cláusulas contratuais, cabendo-lhe, inclusive, adotar providências no sentido da correção de falhas observadas. Portanto, não cabe acolher o argumento de indução ao erro. “Se assim aconteceu, o Sr. Charles Ariel contribuiu para o resultado verificado.” Acórdão nº 994/2006 – Plenário.

10) Finalmente, o **Tribunal de Contas da União**, reitera o que vem recorrentemente afirmando sobre a necessidade de haver um **programa continuado de capacitação do Servidor Público que assume as funções de fiscal de contratos**. AC 2449/18 – p. 35. (SANTANA, 2020, p. 127-130).

Nesse cenário, segundo Santos e Souza (2016), os elevados índices de fraudes em licitações são um indicativo de que a Administração Pública está vulnerável em todos os níveis e que seus controles de riscos são deficientes. Para tanto, o controle interno emprega mecanismos que podem ser utilizados nas licitações públicas para combater fraudes e prevenir irregularidades dessas ocorrências. O Quadro 4, a seguir, traz certos artefatos de controle, que atestam o cumprimento da legislação em vigor, considerando principalmente as fases do processo de ofertas, instrução, análise e execução de contratos.

Quadro 4 - Exemplos de mecanismos de controle e suas contribuições para as fases do processo licitatório

• MECANISMO	• ORIENTAÇÃO NORMATIVA	• CONTRIBUIÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE
Documento comprobatório de regularidade fiscal e capacidade técnica	Art. 5º da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. →	Relevância na abertura do processo administrativo.
Participação da unidade requisitante durante o processo licitatório	Art. 8º do Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000. →	O requisitante é o responsável pela abertura e assinatura do processo.
Especificação do objeto para a tomada de decisão na escolha da aquisição ou da prestação de serviços	Art. 9º do Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. →	Evita o direcionamento da licitação e amplia as oportunidades de concorrência
A padronização de editais	Recomendação da Advocacia Geral da União →	Para dirimir as possíveis falhas e irregularidades, com a finalidade de buscar celeridade e eficiência nos trâmites internos dos processos licitatórios em seu projeto Edital eficiente (Advocacia Geral da União [AGU], 2012)
Utilização de Checklist por parte da comissão de licitações	Art. 38 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. →	Diretriz única e organizada, para viabilizar de forma eficiente a contratação que se pretende realizar.
Realização de uma ampla pesquisa de mercado	Instrução Normativa nº73 de 05 de agosto de 2020. →	Adquirir um valor real de mercado na composição de preços, através de um parâmetro mínimo.
Publicar seus editais de licitação na rede mundial de computadores	Art. 8º da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. →	Publicidade e Transparência
Pregão eletrônico	Lei nº 10520 de 17 de julho de 2002. →	Moderniza as contratações públicas proporcionando competitividade e transparência e menor custo para administração pública.

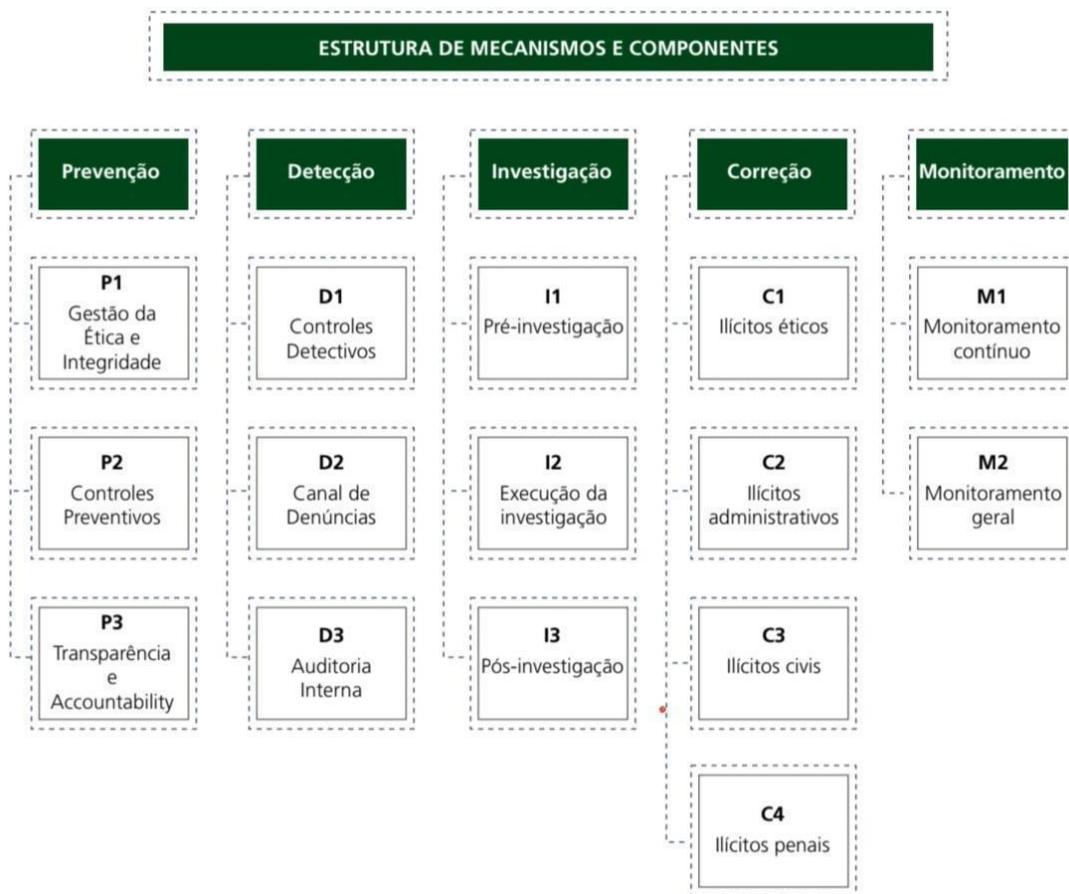
Fonte: Adaptado de AQUINO *et al.* (2018).

Na prática, o desempenho dos dispositivos de conformidade passa pelas seguintes etapas: inicia-se com a avaliação dos riscos; em seguida elaboram-se medidas (processos,

procedimentos e ferramentas) de prevenção, detecção e reação de possíveis fraudes e, ao final, são realizados episódios de contenção de crise e redução, total ou parcial, conforme possível, dos danos dela decorrentes (BRASIL, 2017c).

Esse entendimento é reforçado pelo TCU ao mapear os mecanismos antifraude e corrupção aos seus componentes, extraídos do *Referencial de Combate à Fraude e Corrupção*. Este documento foi elaborado com o objetivo de conhecer as práticas aplicadas por órgãos públicos e organismos nacionais e internacionais no combate à corrupção fraudulenta e divulgá-las aos funcionários públicos de todas as esferas de governo (BRASIL, 2018d).

Fluxograma 1 - Estrutura de mecanismos de combate à fraude e à corrupção e seus componentes



Fonte: TCU (2018).

Da interpretação deste fluxograma, conclui-se que os componentes normativos de integridade tais como ética, gestão de riscos e auditoria, os de governança corporativa (transparência, *accountability*), além dos canais de denúncia, *due diligence* e comprometimento com a direção-geral para garantir a efetividade das ações. Para tanto, os princípios de governança são mobilizados para trabalhar a cultura de respeito às regras positivas e a ética, ao

buscar a eficiência de seus processos e a eficácia de seus resultados.

E, para ratificar esta seção teórica, cita-se o estudo intitulado *Programas de compliance no setor público: instrumento de combate à corrupção e incentivo à transparência* (KOVTONIN *et al.*, 2019), que teve como fundamento apresentar um plano de integridade, com um protocolo para implementação deste sistema na Administração Pública, bem como os desafios para tal prática no âmbito do poder público. A partir de pesquisa bibliográfica e exploratória, concluiu-se que um programa de *compliance* forte advém de um código estruturado de normas internas e se fortalece nas diretrizes dos pilares do controle organizacional, quais sejam: Auditoria, Controle Interno, Corregedoria e Ouvidoria, considerados pontos de apoio deste modelo. Dentre as medidas preventivas, o referido estudo destacou que a implementação de códigos específicos de conduta para o setor da Administração Pública e a publicação de todos os atos administrativos, acessíveis e claros para o cidadão, oferecem a transparência necessária ao controle social, inibindo práticas ilícitas que visem a boa governança.

De outro modo, a pesquisa *Compliance nas contratações públicas – O sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas*, por meio de um estudo de natureza qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental, abordou a utilização do procedimento e de suas ferramentas nos processos de contratação pública (SANTANA, 2020).

Infere-se que as relações nas contratações públicas devem fazer uso estrito do sistema de *compliance*, atentando para situações específicas como no pacto administrativo, cláusulas exorbitantes, necessidade de nomeação de fiscal para executar o objeto do contrato, os prazos inicialmente fixados; solicitações, pela empresa contratante, de valores, reanálise de índices e requisitos mínimos; e liquidação, liberação e execução de pagamentos. Os estudos apresentados reforçam o conteúdo teórico desenvolvido ao longo deste enquadramento ao identificar a ação preventiva como uma estratégia elementar de proteção dos bens públicos para garantir que o interesse público seja efetivamente alcançado. Para isso, os setores de governança, ouvidoria e auditoria devem estar envolvidos nos programas de integridade de suas instituições, incluindo a aplicação dessas práticas nos processos de compras e contratações públicas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 Dimensões de *compliance* em documentos legais utilizados pela Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins

O primeiro objetivo específico foi realizar um levantamento das dimensões de *compliance* existentes em documentos da Secretaria de Saúde. Para isso, foi necessário realizar uma análise minuciosa nos documentos legais, que estabelecem regras gerais a serem seguidas em todo o país, bem como nos documentos institucionais, como manuais e regulamentos internos. Juntos, esses documentos fornecem orientação e garantem conformidade com as leis e regulamentos, buscando obter informações sobre as dimensões de conformidade presentes nas orientações formais seguidas pela secretaria. Sabendo que há uma complexa interseção de normas que regem as práticas de *compliance*, tanto em nível nacional quanto local, no Brasil, as legislações federais estabelecem diretrizes gerais, enquanto as leis estaduais podem adicionar camadas específicas de regulamentação. Neste contexto, foi fundamental entender não apenas as normas federais, mas também as particularidades impostas pelo governo estadual.

A seguir, apresentaremos um quadro normativo detalhado que aborda as boas práticas de *compliance*, destacando tanto as diretrizes da União quanto as especificidades aplicadas pelo estado.

Quadro 6 - Comparativo de legislações e sua contribuição ao *compliance* na esfera pública Brasil/Tocantins

LEGISLAÇÃO FEDERAL REFERENTE À CORRUPÇÃO		CONTRIBUIÇÃO PARA O COMPLIANCE	LEGISLAÇÃO ESTADUAL	CONTRIBUIÇÃO PARA O COMPLIANCE
Decreto n° 1.171, de 22 de junho de 1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.	Estabelece os princípios éticos deontológicos que devem orientar o comportamento dos agentes públicos, as vedações impostas ao servidor e estabelece a criação das comissões de ética.	Proposta com grupo de trabalho via (CGE)	Não se aplica
Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011	A chamada Lei do Acesso à Informação.	Visa melhorar a gestão e prestação de contas dos recursos públicos, bem como dar maior transparência para a sociedade a fim de contribuir para a conduta íntegra da Instituição.	Decreto n° 4.839, de 19 de junho de 2013. Define regras específicas para o Poder Executivo quanto ao acesso à informação, e adota outras providências.	Não se aplica
Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013 Decreto n° 8.420 de 18 de março	Intitulada Lei Anticorrupção, e seu respectivo Decreto regulamentador.	Determina a implantação dos programas de integridade para fortalecer o combate a práticas ilícitas. Disciplina a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração pública	Decreto n° 6.105, de 3 de junho de 2020. Regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Estadual, de que trata a Lei Federal 12.846, de 10 de agosto de 2013, e adota outras providências.	Determina a implantação dos programas de integridade para fortalecer o combate a práticas ilícitas. Disciplina a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pelas práticas de atos contra a administração pública
Decreto n° 9.203, de 22 de novembro de 2017	Política de governança da Administração Federal.	Estabelece que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais	Decreto n° 6.395, de 1º de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual.	Estabelece que os órgãos e entidades da administração pública Estadual direta e indireta instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de

		destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.		medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.
Lei nº 14.133/2021	Denominada “nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”.	Em seu artigo 25, § 4º, atualiza o ordenamento federal, uma vez que passou a determinar, expressamente, que para contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, como uma forma de incentivo à criação de mecanismos de combate à corrupção e prevenção à riscos que possam afetar a imagem do poder público e da empresa contratada.	Decreto nº 6.606, de 28 de março de 2023. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Tocantins, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação, e adota outras providências.	Em seu artigo 15, IV, prever a implantação de programas de integridade pelo contratado, de acordo com a Lei Federal no 12.846, de 2013, na hipótese de objetos de grande vulto, e para os demais casos, bem como desenvolvimento de programas de integridade em caso de desempate da proposta vencedora.

Fonte: Elaboração própria (2023).

A pesquisa conduzida para este estudo consistiu na identificação e análise de documentos relevantes relacionados a compras e licitações, com o propósito de avaliar sua contribuição para o *compliance*. Nesse contexto, a análise do quadro se torna crucial, pois evidencia a importância da conformidade com a norma geral por parte dos agentes públicos. É preocupante constatar que, embora essenciais para a adoção de boas práticas de *compliance*, duas legislações relevantes não se aplicam à Secretaria de Saúde. Isso ressalta a necessidade de considerar os códigos de ética, os quais, embora não legalmente obrigatórios para as instituições, desempenham um papel fundamental na implementação de programas de *compliance*.

Essa abordagem visa fortalecer uma cultura organizacional pautada em valores éticos, estabelecer mecanismos para prevenir, detectar e remediar comportamentos inadequados, e mitigar os riscos inerentes às atividades realizadas pela instituição. Assim, a importância de um código de ética na implantação do *compliance* público é indiscutível, contribuindo para promover uma cultura organizacional sólida, transparente e ética. Nesse contexto, Arruda, Ramos e Whitaker (2003) afirmam que o código de ética de uma organização constitui um instrumento para concretizar a filosofia, visão, missão e valores da empresa. Trata-se da expressão oficial das expectativas desta em relação ao comportamento de seus executivos e demais colaboradores.

Por outro lado, o código de conduta tem a finalidade de definir as práticas que devem ser seguidas pelos *stakeholders*, embasadas nos princípios estabelecidos no código de ética, tais como integridade, honestidade, respeito às leis, responsabilidade, entre outros. Assim, a implementação de um código de ética é uma parte essencial da estratégia de *compliance*, pois contribui para a construção de uma base ética sólida e ajuda a garantir o sucesso sustentável a longo prazo.

Ainda nesse ponto, o Executivo estadual, através da Controladoria-Geral do Estado (CGE-TO), formou um comitê encarregado de elaborar o Código de Ética e Conduta destinado aos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins⁹.

Outro ponto pendente de aplicação é a Lei nº 12.527/2011, chamada “Lei de Acesso à Informação” (LAI), que é de extrema importância para promover a transparência e garantir o acesso do público a informações governamentais no Brasil. Esta legislação desempenha um papel fundamental na facilitação das práticas de *compliance*, estabelecendo diretrizes para garantir transparência na gestão pública e combater a corrupção.

No entanto, é importante reconhecer que o Decreto Estadual nº 4.839, de 19 de junho de 2013, embora adote algumas providências em conformidade com a Lei Federal 12.527/2011, pode ser considerado limitado em sua abrangência. Ao definir apenas regras específicas para o Poder Executivo quanto ao acesso à informação, pode não alcançar o mesmo nível de transparência e *compliance* esperados pela legislação federal.

Urge que os órgãos responsáveis pela regulamentação e implementação da LAI, tanto em nível federal quanto estadual, atuem de maneira abrangente e eficaz para garantir o cumprimento integral dos princípios de transparência, prestação de contas e combate à

⁹ A medida foi instituída por meio da portaria nº 48/2023/GABSEC, publicada na edição nº 6.328 do Diário Oficial. Fonte: Diário Oficial do Tocantins. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/4895/download>. Acesso em : 10 dez. 2023.

corrupção. A efetiva aplicação da LAI é essencial para fortalecer a governança e evitar controvérsias, proporcionando um ambiente mais justo e transparente para todos os cidadãos.

Nesse sentido, o estímulo para a implementação de programas de *compliance*, em conjunto com a responsabilização objetiva estabelecida pela Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), atribui às entidades jurídicas a obrigação de antecipar, monitorar e sancionar condutas desonestas. Essa função, que antes era predominantemente desempenhada pelos órgãos de controle, confere às organizações a responsabilidade de praticar autorregulação e colaborar com as instâncias governamentais. Não deve ser percebido apenas como uma medida para mitigar riscos regulatórios e legais, mas sim como um meio eficaz para promover a transparência corporativa e diminuir as oportunidades de fraudes, desvios e atos de corrupção, tanto em interações públicas quanto privadas (SCHRAMM, 2015).

No Tocantins, o Decreto Estadual nº 6.105/2020 regulamenta a responsabilização objetiva administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública Estadual, de que trata a Lei Anticorrupção, tendo em vista que essa é uma legislação fundamental que estabelece a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, principalmente modificando o controle da corrupção e promovendo uma cultura de integridade nas organizações. Nesse contexto, os programas de *compliance* desempenham um papel crucial, visto que, no decreto citado, eles são exigidos no capítulo IV, que dispõe do programa de integridade, cujo parágrafo único menciona que este deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as regras estabelecidas em regulamento do Poder Executivo Federal, nos termos da Lei Anticorrupção.

A relevância de um decreto estadual que regulamenta esta lei é destacada para garantir sua implementação efetiva, principalmente em virtude da interpretação da Controladoria Geral da União, em 2015. Segundo a CGU, o programa de integridade, definido pela Lei Anticorrupção, é considerado uma forma específica de programa de *compliance*. Ele se concentra na prevenção, detecção e correção de condutas lesivas, com o objetivo central de evitar suborno, fraudes em processos licitatórios e na execução de contratos com o setor público (BRASIL, 2015b).

Com base nos critérios estabelecidos pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 (BRASIL, 2015c), que regulamenta a Lei Anticorrupção, foram delineados sete pilares essenciais para os programas de integridade destinados a pessoas jurídicas que mantenham vínculos com a Administração Pública (conforme mostra a Figura 3, na p. 41). Em suma, é de grande relevância que a Lei Anticorrupção e os programas de *compliance* estejam interligados na promoção de práticas éticas empresariais, na prevenção da corrupção e na construção de uma

cultura de integridade.

Seguindo esse norte, houve um aumento significativo na implementação de programas de integridade em todo o país, impulsionado pelo governo federal. Essa ampliação e abrangência foi possibilitada por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Decreto de Governança), o qual estabelece a política de governança para a Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. No artigo 19 do referido dispositivo, estipula-se a obrigatoriedade da implementação de programas de integridade no âmbito federal preconizada pela CGU, estando estruturados em quatro pilares, os quais fixam as diretrizes para o estabelecimento do *compliance* no setor público (conforme a Figura 4, p. 43).

Neste contexto, em consequência das obrigações impostas pelo Decreto da Governança, o governo do Tocantins adotou a gestão da integridade, atendendo à Política de Governança Pública da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual instituída pelo decreto, que trouxe os seguintes princípios da governança pública do estado:

Figura 9 - Princípios da governança pública do estado do Tocantins



Fonte: Elaboração própria com base em TOCANTINS, 2022.

O Decreto da Governança traz em seu bojo, na seção II, a instituição do Conselho de Governança Pública, cuja finalidade é assessorar o governador na condução da Política de Governança Pública e *Compliance* da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo

Estadual, conforme estabelecido em seu artigo 7º. Além disso, afirma que os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual devem atuar alinhados aos padrões de *compliance* e probidade na gestão pública, estruturando controles internos baseados na gestão de riscos. Segundo o referido documento, o *compliance* público é o:

[...] conjunto de procedimentos que tem por finalidade promover uma gestão transparente e eficiente, com o alinhamento e adesão a valores, princípios e normas, proporcionando segurança, minimizando os riscos, buscando a eficácia nos resultados das políticas públicas, voltados ao interesse da administração e a satisfação do cidadão. (TOCANTINS, 2022).

Considerando a norma geral que orienta as boas práticas de *compliance*, a política de governança pública e *compliance* do Tocantins seguiu as orientações conforme mostra a Figura 10 abaixo:

Figura 10 - Eixos para estruturação de programas de *compliance* no Tocantins



Fonte: Elaboração própria com base em TOCANTINS, 2022.

Quando um órgão público institui um programa de *compliance*, é efetivada uma política de governança voltada para o interesse público baseando-se no princípio da transparência e da eficiência, dentro do que determina o artigo 3º do Decreto de Governança, fortalecendo a

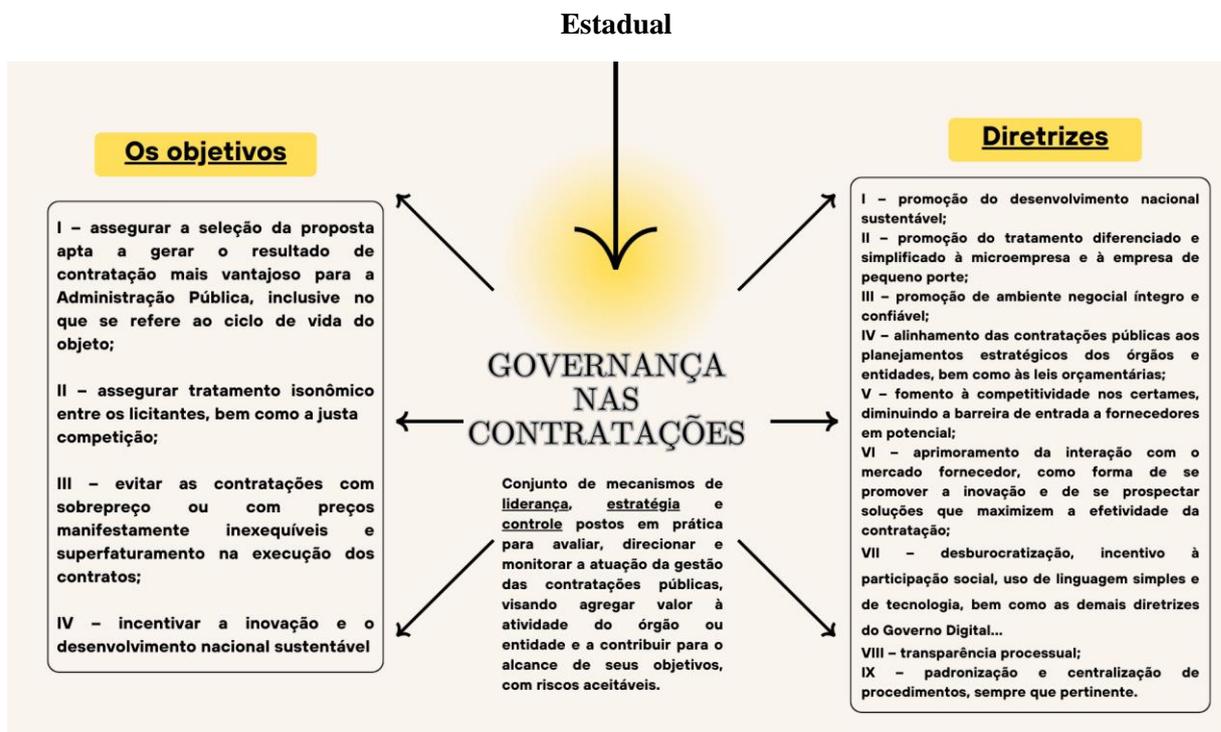
legitimidade de um governo (VIEIRA; BARRETO, 2019).

No que se refere à introdução de programas de conformidade na Administração Pública, em alinhamento com a nova Lei de Licitações, conforme já explanado, estes podem acarretar mudanças substanciais para aprimorar os procedimentos licitatórios, garantindo maior transparência, eficiência e equidade de oportunidades para os participantes.

Uma repercussão positiva da implementação de programas de conformidade nos processos licitatórios é a promoção da transparência. De acordo com Marques (2020), o cumprimento das normas de conformidade estabelecem diretrizes para a divulgação apropriada dos atos e informações vinculadas às licitações. Tornar as regras, critérios de avaliação, prazos e resultados das licitações disponíveis de maneira clara e acessível contribui para a transparência do processo, permitindo que os participantes e a sociedade em geral acompanhem e fiscalizem as ações da Administração Pública.

No Tocantins, o Decreto Estadual nº 6.606, de 28 de março de 2023, é que regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional, a nova Lei de Licitações, a qual estabelece normas gerais de licitação e contratação, trazendo um arcabouço de governança nas contratações, conforme a Figura 11 a seguir:

Figura 11 - Governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública



Fonte: Elaboração própria com base em TOCANTINS, 2023.

O referido decreto prevê a implantação de programas de integridade pelo contratado e busca garantir a igualdade de oportunidades e o desempate em uma competição justa entre os participantes dos processos licitatórios. Nesse contexto, Lopes (2018) destaca que a conformidade visa eliminar práticas ilícitas, como o direcionamento de contratos e o favorecimento de fornecedores específicos. A adoção de mecanismos de controle, como a análise de riscos e a criação de comissões imparciais, contribui para assegurar a isonomia e a competitividade nas licitações; outro impacto significativo da aplicação de programas de conformidade é a melhoria da eficiência nos processos licitatórios.

Como indicado por Oliveira (2021), a adoção de boas práticas de conformidade, como a padronização de procedimentos, a utilização de tecnologias e a capacitação dos servidores, impulsiona a agilidade e a efetividade das etapas do processo licitatório. Isso resulta na redução de prazos, custos e burocracias, favorecendo tanto a Administração Pública quanto os participantes envolvidos.

Esses impactos destacam a importância da implementação de programas de conformidade nos processos licitatórios, uma vez que eles contribuem para a transparência, igualdade de oportunidades e eficiência na Administração Pública, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela nova Lei de Licitações.

Nesse sentido, é preocupante que o estado do Tocantins não esteja aplicando dois mecanismos fundamentais no contexto de *compliance*, nomeadamente a LAI e o código de ética. Essas lacunas podem comprometer a transparência e a integridade das instituições públicas, minando a confiança dos cidadãos e aumentando os riscos de corrupção e má gestão. Podemos verificar, com isso, que a adoção dessas medidas é crucial para promover uma cultura de conformidade e *accountability* dentro do governo. Como sugerido pela TCT, a falta de implementação dessas políticas pode resultar em maiores custos de monitoramento e controle, tanto para os órgãos públicos quanto para a sociedade em geral (AZEVEDO, 2000).

Ao negligenciar esses aspectos, o estado pode estar subestimando os custos de não conformidade e os danos potenciais à sua reputação e eficácia governamental.

5.2 Mecanismos de controle e implementação das dimensões de *compliance* em processos licitatórios realizados pela Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins

O presente tópico aborda o segundo objetivo específico da pesquisa, focando na apreciação dos processos de compras, mecanismos de controle e implementação das dimensões de *compliance* na SES-TO. Considerando a importância dos documentos como ferramentas

para avaliar o avanço do tema dentro do órgão, nesta seção optamos por analisar quatro processos de licitação de modalidades diferentes. Exploraremos sua elaboração no contexto legal e institucional, assim como as diversas dimensões de conformidade que abarcam. Nieto Martín (2015) destaca elementos essenciais na estruturação de uma política de conformidade, incluindo análise de riscos, código de ética, sistemas de controle e documentação abrangente das atividades de controle. Esses elementos são complementados por canais de denúncia, investigações internacionais e protocolos de resposta, cobrindo tanto a prevenção quanto a sanção de condutas condutoras, com responsáveis designados e monitoramento contínuo.

O cumprimento das normas de conformidade, conforme ressaltado por Gonçalves (2012), contribui para a transparência dos processos, aderindo aos princípios de uniformidade e coerência em todas as ações e decisões. Para aprimorar a pesquisa, foi criado um quadro de ocorrências, baseado na comparação entre os processos de compras da SES-TO e as diretrizes do *Guia para Elaboração na Forma de Relatório Integrado 2020*, do TCU (BRASIL, 2020b). Essa constatação foi possível graças às informações encontradas de forma mais efetiva no site do TCE. Tal abordagem visa reforçar a importância do alinhamento prático dos processos internos com as normativas externas, promovendo uma gestão eficiente e transparente na SES-TO. Primeiramente, vejamos as diretrizes e, no quadro da próxima página, passaremos a analisar o quadro com os processos de compras:

Quadro 7 - Parâmetros de conformidade do *Guia para Elaboração na Forma de Relatório Integrado 2020*, do Tribunal de Contas da União

Tipo de Ocorrência	Desconformidade	Conformidade parcial	Conformidade satisfatória
-	Ocorrência demonstra completa ou quase completa desconformidade entre o que se espera do item para o padrão de relato integrado;	Ocorrência demonstra parcial conformidade entre o que se espera do item para o padrão de relato integrado, porém com inadequações que não permitem sua conformidade total;	Ocorrência demonstra satisfatória conformidade entre o que se espera do item para o padrão de relato integrado.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2020.

Conforme mencionado no referencial teórico, é pertinente ressaltar que as aquisições e contratações públicas seguem, em sua maioria, o processo de licitação pública, exceto nos casos de dispensa e inexigibilidade determinados pela legislação (BRASIL, 2019). Evitando entrar

em minúcias sobre o procedimento licitatório, destaca-se que a divulgação ocorre após a publicação do edital em diários oficiais ou na *internet*, proporcionando aos órgãos de controle e à população o conhecimento sobre o certame. Além de cumprir as exigências legais (BRASIL, 2019), o edital deve apresentar informações detalhadas sobre o objeto a ser contratado e seu orçamento.

No intervalo entre a publicação do edital e a sessão de julgamento, que determina a proposta vencedora, o prazo médio é de cerca de trinta dias nas modalidades de concorrência e tomada de preço, aplicadas em obras, aquisições e serviços mais significativos (BRASIL, 2019). Para a modalidade pregão, destinada a compras mais simples, o prazo é de oito dias úteis (BRASIL, 2019). Vale destacar que, embora o pregão seja voltado para serviços e aquisição de bens menos complexos, demanda atenção especial, pois um único edital pode abranger uma quantidade expressiva de itens ao longo de doze meses (BRASIL, 2018d).

É relevante salientar que a ata de registro de preço, resultante desse procedimento, pode ser compartilhada com diversos órgãos públicos por meio do mecanismo conhecido como “carona”, acarretando impacto financeiro considerável nos recursos públicos. Isso implica uma responsabilidade fiscal substancial sobre essa modalidade de licitação (BRASIL, 2018d). Portanto, é crucial atentar para as implicações financeiras e responsabilidades fiscais associadas à utilização do pregão como modalidade de licitação.

Quadro 8 - Mecanismo de controle aplicado aos processos licitatórios realizados pela Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins

Processo administrativo e modalidade de licitação	Mecanismo	Orientação normativa	Contribuição para o exercício do controle	Tipo de ocorrência (conforme Quadro 7)	Conformidade com mecanismo
Processo 01 Pregão Eletrônico Nº 373/2022 - Processo: 2022/30550/010371	Documento comprobatório de regularidade fiscal e capacidade técnica	Art. 5º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.	Relevância na abertura do processo administrativo.	Desconformidade ----- Conformidade satisfatória ----- Conformidade parcial ----- Conformidade parcial	Processo 01 ----- Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04

<p>Processo 02 Inexigibilidade Processo N°: 2023/30550/000253</p> <p>Processo 03 Adesão a Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico N° 13999/2019 Processo: 30550000284/2022 Governo do Ceará</p> <p>Processo 04 Dispensa de Licitação Processo N°: 2018.30550.004398</p>	<p>Participação da unidade requisitante durante o processo licitatório</p>	<p>Art. 8º do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.</p>	<p>O requisitante é o responsável pela abertura e assinatura do processo.</p>	<p>Desconformidade ----- Conformidade satisfatória ----- Conformidade satisfatória ----- Conformidade parcial -----</p>	<p>Processo 01 ----- Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04</p>
	<p>Especificação do objeto para a tomada de decisão na escolha da aquisição ou da prestação de serviços</p>	<p>Art. 3º do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.</p>	<p>Evita o direcionamento da licitação e amplia as oportunidades de concorrência.</p>	<p>Conformidade satisfatória ----- ----- Conformidade satisfatória ----- ----- Conformidade satisfatória ----- ----- Conformidade satisfatória -----</p>	<p>Processo 01 ----- Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04</p>
	<p>A padronização de editais</p>	<p>Recomendação da Advocacia Geral da União</p>	<p>Para dirimir as possíveis falhas e irregularidades, com a finalidade de buscar celeridade e eficiência nos trâmites internos dos processos licitatórios em seu projeto (Advocacia Geral da União [AGU], 2012)</p>	<p>Conformidade satisfatória ----- ----- Conformidade satisfatória ----- ----- Conformidade parcial ----- ----- Conformidade satisfatória -----</p>	<p>Processo 01 ----- Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04</p>
	<p>Utilização de checklist por parte da comissão de licitações</p>	<p>Art. 38 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.</p>	<p>Diretriz única e organizada, para viabilizar de forma eficiente a contratação que se pretende realizar.</p>	<p>Conformidade satisfatória ----- ----- Desconformidade ----- ----- Desconformidade ----- ----- Desconformidade -----</p>	<p>Processo 01 ----- Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04</p>
	<p>Realização de uma ampla pesquisa de mercado</p>	<p>Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020.</p>	<p>Adquirir um valor real de mercado na composição de preços, através de um parâmetro mínimo.</p>	<p>Conformidade parcial ----- Conformidade parcial -- ----- Conformidade parcial ----- ----- Conformidade parcial -----</p>	<p>Processo 01 ----- Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04</p>
	<p>Publicar seus editais de licitação na rede</p>	<p>Art. 8º da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de</p>	<p>Publicidade e transparência.</p>	<p>Conformidade satisfatória ----- ----- Conformidade -----</p>	<p>Processo 01 -----</p>

	mundial de computadores	2011.		satisfatória ----- ----- Conformidade satisfatória ----- Conformidade satisfatória	Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04
	Pregão eletrônico	Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Combinado com o art. 33 da Lei nº 14.133/2021 prevê o critério de julgamento “maior desconto”. Em complemento à nova Lei de Licitações, a IN nº 73/2022 - SEGES/ME prevê que os critérios de julgamento “menor preço” ou “maior desconto” serão adotados, obrigatoriamente, e, nos pregões eletrônicos (art. 4º, I)	Moderniza as contratações públicas proporcionando competitividade e transparência e menor custo para administração pública.	Conformidade satisfatória ----- Não se aplica ----- Conformidade satisfatória ----- Não se aplica	Processo 01 ----- Processo 02 ----- Processo 03 ----- Processo 04

Fonte: Elaboração própria com adaptação de AQUINO *et al.* (2018).

Abordando o primeiro mecanismo explicitado no quadro — “Documento comprobatório de regularidade fiscal e capacidade técnica” —, ressaltamos que a legislação de licitações, ao especificar os documentos necessários para a qualificação técnica dos licitantes, destaca a importância dos atestados de capacidade técnica conforme o artigo 30, II e § 1º, I, da Lei nº 8.666. Estes atestados, assinados por terceiras partes não envolvidas na licitação, têm o propósito claro de evidenciar à Administração Pública a bem-sucedida execução anterior de um objeto licitado pelo participante, gerando confiança e segurança no conhecimento técnico do licitante. Nesse diapasão, conforme ressalta Justen Filho (2012, p. 120), “a exigência de experiência anterior como requisito de segurança é destacada, considerando que a capacitação técnica operacional muitas vezes é a única manifestação relevante de experiência anterior”.

Paralelamente, a regularidade fiscal, estipulada no art. 30 da Lei 8.666/93, é outra

dimensão crítica da qualificação, sendo uma maneira indireta de prevenir violações das leis fiscais. Justen Filho esclarece que essa solicitação não é inválida, a menos que impeça totalmente a condução das atividades empresariais, ressaltando a importância de garantir a conformidade fiscal na contratação pública (JUSTEN FILHO, 2005).

Ao apresentar atestados, a intenção é evidenciar que os licitantes têm experiência prévia na execução de objetos compatíveis com o licitado, protegendo assim o interesse da Administração e garantindo a execução perfeita do objeto da licitação. A exigência de capacidade busca preservar a competição entre aqueles com as condições necessárias para a execução do objeto.

Nos processos investigados, somente a Modalidade de Licitação 02, “Inexigibilidade”, apresentava todos os atributos normativos necessários para estar em conformidade; os demais não possuíam tais atributos ou estavam incompletos. Essas certificações representam um reconhecimento público de conduta exemplar, conforme a definição clássica de De Pozas (1949). A conexão com a Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, destaca que as exigências devem ser indispensáveis para garantir o cumprimento das obrigações, alinhando-se com o estímulo honorífico, promovendo práticas éticas e de conformidade.

Com relação ao segundo e terceiro mecanismos analisados — “Participação da unidade requisitante durante o processo licitatório” e “Especificação do objeto para a tomada de decisão na escolha da aquisição ou da prestação de serviços” —, que estão inter-relacionados, e considerando que um planejamento de compras eficaz inicia-se com a identificação cuidadosa das necessidades, a catalogação precisa do objeto é de extrema importância. Nos processos examinados, as modalidades 2 e 3 — “Inexigibilidade” e “Adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 13999/2019” — destacam-se por apresentar todos os atributos normativos necessários para estar em conformidade; as demais modalidades careciam desses atributos ou tinham informações incompletas. A participação ativa da unidade requisitante durante o processo licitatório é essencial para assegurar a elaboração precisa de especificações, garantir a qualidade e adequação dos produtos ou serviços, esclarecer dúvidas, avaliar propostas de maneira apropriada, facilitar a tomada de decisões e minimizar riscos associados à aquisição. Sua presença contribui significativamente para um processo transparente e eficiente, resultando na escolha de fornecedores que atendam de maneira adequada às necessidades da organização. Assim trata a jurisprudência da Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação,

constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão (TCU, Súmula Nº 177, 2017).

A administração do catálogo deve prevenir inconsistências, exigindo capacitação adequada das unidades requisitantes e suporte técnico em compras. Isso visa preservar a integridade do procedimento logístico, alinhando-se ao princípio de *compliance* de adotar práticas que garantam conformidade e integridade em todas as operações da organização.

Seguindo para o quarto mecanismo adotado — “A padronização de editais” —, que aborda a complexidade inerente à tarefa de elaborar editais para processos licitatórios e considerando os riscos e custos envolvidos, é razoável priorizar a padronização na especificação de materiais e serviços, especialmente para aquisições recorrentes e de grande demanda. No entanto, a falta de contratos-padrão, conforme relatado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), leva muitas vezes a modelos que focam principalmente nas partes regulatórias do contrato, citando literalmente a lei, mas que carecem de uma abordagem detalhada em relação ao escopo e à implementação do contrato em si. Neste tópico, os processos pesquisados foram tidos com conformidade satisfatória, apenas o Processo 03 estaria em conformidade parcial, tendo em vista que no contexto brasileiro a legislação detalha praticamente todos os elementos que regem o processo licitatório e contratos públicos, mas a falta de normatização infralegal, como diretrizes para elaboração de editais, resulta em uma dependência da expectativa de que colegas realizam trabalhos exemplares, levando a práticas ineficientes e subótimas, caracterizadas pelo comportamento “caronista”. Além disso, a adesão a atas de registro de preços de outros estados pode comprometer o *compliance* devido a diferenças nas legislações, exigências específicas e riscos de corrupção. Fornecedores não homologados, desafios logísticos e a possibilidade de não atender completamente às necessidades locais são preocupações adicionais. Isso pode resultar em problemas operacionais, penalidades legais e dificuldades de auditoria, destacando a importância de uma análise cuidadosa antes de tomar essa decisão.

Ademais, “a figura do ‘carona’, como já foi dito amiúde, infringe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tanto no tocante à estimativa de consumo, quanto na possibilidade de contratação com órgãos e entidades alheios aqueles mencionados no instrumento convocatório ou edital de licitação” (DE ARAÚJO E JÚNIOR, 2014, p. 159).

Ainda, conceder caronas em licitações pode comprometer o *compliance* de uma organização ao gerar falta de competição justa, favorecimento a fornecedores sem justificativas claras, aumento dos riscos de corrupção, quebra da isonomia entre participantes e impactos

adversos na qualidade e preço dos produtos ou serviços adquiridos. Além disso, a concessão inadequada de caronas pode acarretar em sanções legais, como as citadas pelos autores, além de multas e invalidação do contrato, representando um risco significativo para a conformidade legal e ética.

Ainda tratando do quarto mecanismo, referente à orientação da AGU sobre a padronização de editais e que apenas o Processo 03 traz conformidade parcial (destoando dos demais, que estão em conformidade total), uma das análises é que o problema persiste devido a interpretações mecanicistas por parte dos gestores, que tratam a legislação como um “manual de instruções” a ser seguido literalmente. “Isso resulta em editais que reproduzem automaticamente o passado, incluindo exigências desnecessárias e negligenciando regras úteis”, como destaca Justen Filho (2012, p. 73).

Contudo, é sabido que para garantir o *compliance* é essencial aderir estritamente às normas de licitação, promovendo transparência e concorrência justa.

Referente ao quinto mecanismo — “Utilização de *checklist* por parte da comissão de licitações” —, a pesquisa de Castro *et al.* (2013) propõe a adoção de *checklists* em processos licitatórios, elaborados considerando normativas específicas, visando categorizar contratações sujeitas a licitação e auxiliar na elaboração detalhada de editais. Essa ferramenta busca não apenas orientar as licitações presentes, mas também preparar para futuras contratações, proporcionando suporte direto e eficaz, conforme estabelecido pela Portaria nº 1.161, da Advocacia-Geral da União, em 2010. Neste tópico, nos processos analisados, apenas o Processo 01 demonstrou conformidade satisfatória, enquanto os demais apresentaram desconformidades. Esta situação é preocupante para a instituição. O uso de *checklists* em licitações é reconhecido como benéfico, pois estandariza os procedimentos, reduz o risco de omissões e erros, promove transparência, facilita a avaliação de riscos e assegura uma documentação adequada. Esta prática está alinhada com os princípios de *compliance*, garantindo conformidade com normas e regulamentos, além de promover eficiência operacional.

Seguimos para o sexto mecanismo, referente à pesquisa de mercado — intitulado “Realização de uma ampla pesquisa de mercado”. Aqui, todos os processos licitatórios pesquisados encontram-se em conformidade parcial, tendo em vista que não trazem em seu bojo uma pesquisa de preços, pois, conforme orientação do TCU:

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cotação de preços aceitáveis, tais como oriundas de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em

condições idênticas ou semelhantes. (TCU, Acórdão nº 2.637/2015, Plenário)

Introduzindo a esse contexto, a TCT se encaixa perfeitamente para explicá-lo, pois ao seguir as práticas de pesquisa de mercado, os órgãos públicos estão buscando minimizar os custos de transação associados aos processos licitatórios, tendo em vista que custos de transação referem-se aos gastos incorridos na busca, negociação e execução de contratos, incluindo custos de informação, de busca por fornecedores, de monitoramento e de cumprimento de obrigações contratuais.

Quando as estimativas de preços prévias às licitações não são bem coletadas, há uma assimetria de informações que pode levar a resultados distorcidos, o que pode resultar em contratos subdimensionados, nos quais o valor contratado não reflete adequadamente os custos reais envolvidos na prestação do serviço ou fornecimento do produto. Como resultado, os custos de transação aumentam, uma vez que podem surgir disputas contratuais, negociações adicionais ou até mesmo processos judiciais para resolver as discrepâncias entre o valor orçado e o valor contratado.

Estudos, como os de Freitas e Maldonado (2013), destacam que a falta de uma pesquisa de preços adequada pode contribuir para o fenômeno de subprecificação em licitações eletrônicas, evidenciando os *trade-offs* entre custo, qualidade, velocidade e externalidades.

Se o valor estimado para contratação (valor orçado) pela Administração Pública não for um dado muito bem coletado (ou seja, se a estimativa for irreal), a redução obtida, enquanto resultado do contraste matemático entre o valor orçado e o valor contratado, não está refletindo a economia anunciada. (SANTANA, 2006, p. 26)

Assim, a pesquisa de mercado desempenha um papel fundamental na redução dos custos de transação ao fornecer informações relevantes para uma estimativa precisa de preços, garantindo, com isso, a eficiência e integridade dos processos licitatórios.

Em suma, a pesquisa de mercado não apenas promove a concorrência justa e garante preços adequados, mas também ajuda a prevenir irregularidades, contribuindo, portanto, para a transparência e conformidade nos processos de contratação pública, o que, por sua vez, reduz os custos de transação e apoia as práticas de *compliance*.

O sétimo mecanismo — “Publicar seus editais de licitação na rede mundial de computadores” — refere-se à publicidade de editais. Nesse sentido, conforme estipulado no artigo 37 da Constituição Federal, a publicidade é um dos princípios fundamentais a serem seguidos pela Administração Pública. A Lei nº 8.666/93 explicita, em seu art. 3º, o princípio da publicidade como um dos pilares orientadores das licitações, abrangendo não apenas a

divulgação do processo licitatório, mas também a transparência em todos os atos realizados pela Administração durante todas as etapas do procedimento. A relação com o *compliance* fica evidente quando se considera o papel crucial que o princípio da publicidade desempenha na Administração Pública, posto que se refere à conformidade com leis, regulamentos e padrões éticos, e, no contexto governamental, isso se estende à aderência aos princípios estabelecidos pela legislação. Neste ponto da pesquisa, destaca-se a importância da publicidade como um dos princípios fundamentais a serem observados pela Administração Pública. Esse princípio não apenas ressalta a divulgação de processos licitatórios, mas também aborda a transparência em todos os atos praticados pela Administração durante o procedimento. Observa-se que, nos processos que foram estudados, o cumprimento rigoroso do princípio da publicidade não apenas promove a transparência como também contribui para a prevenção de práticas inadequadas, corrupção e favorecimento indevido em processos licitatórios.

Avançamos para o oitavo e último mecanismo, referente ao pregão eletrônico. A adoção de mecanismos eletrônicos, como o pregão eletrônico, transformou significativamente o processo de licitação ao empregar tecnologia da informação para simplificar interações *online* entre os órgãos públicos e os licitantes, promovendo uma maior inclusão, garantindo transparência e acelerando o procedimento.

Observa-se, nos processos analisados, todas as condições satisfatórias de um processo de pregão, pois, embora a publicidade já fosse garantida nos processos licitatórios, a possibilidade de acompanhamento detalhado a distância trouxe uma efetiva oportunidade de controle dos atos praticados pelos agentes públicos. Nessa condição de agente público, o pregoeiro é o servidor integrante do quadro da Administração Pública designado, juntamente com uma equipe, para conduzir o processo licitatório em nome da entidade promotora.

Nesse sentido, trazemos aqui a pesquisa de Tosta e Vieira (2018), que destaca a importância do papel do pregoeiro e, em particular, a necessidade de uma seleção apropriada para essa função dentro da instituição. Os autores observam que, no contexto do pregão, a responsabilidade de conduzir e julgar é pessoal e exclusiva do pregoeiro, que atua de forma independente, em contraste com as comissões de licitações. Nesse aspecto, enfatizam que o pregoeiro não pode ser escolhido aleatoriamente, mas deve possuir características específicas que lhe permitam adotar uma postura proativa como negociador, representando os interesses dos órgãos e entidades, e ajustando as contratações de maneira mais vantajosa para a Administração Pública (TOSTA; VIEIRA, 2018). A proatividade do pregoeiro é mencionada, indicando a necessidade de agir como um negociador ético e transparente. Sobre os processos pesquisados, aqueles que envolvem pregão estão em conformidade com as diretrizes. Nesse

sentido, a relação com o *compliance* reside na importância de alinhar as práticas do pregoeiro com as diretrizes legais, promovendo integridade e legitimidade nos processos de contratação pública. A atenção a esses aspectos contribui para uma gestão pública íntegra e responsável.

5.3 Dimensões de *compliance* aplicadas nas aquisições da SES-TO e sugestões de melhorias

Neste tópico, examinaremos regulamentos que trazem princípios e diretrizes de *compliance* durante o processo de aquisição, destacando sua importância na promoção da eficiência, transparência e confiança nas operações da SES-TO. Além disso, é possível oferecer sugestões de melhorias para os processos de aquisições da secretaria, visando fortalecer ainda mais a integridade. Por ser um conceito recente na Administração Pública em geral, que surge inicialmente como um princípio da Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, a estruturação e disseminação da integridade ainda não estão completamente estabelecidas na SES-TO.

Um ponto observado durante a análise documental, porém, é que foram identificadas diversas potencialidades as quais podem ser exploradas para promover uma cultura organizacional mais íntegra e ética.

Em resumo, a disposição atual dos documentos examinados sugere uma inclinação para o desenvolvimento de uma cultura organizacional de conformidade. Esse cenário representa o início de um importante processo de iniciação em governança, integridade e conformidade no órgão, além da presença de iniciativas de conformidade incorporadas nos códigos, políticas, projetos e programas discutidos e analisados no primeiro objetivo específico deste estudo. Essa é uma etapa significativa rumo ao *compliance*, assegurando que tais práticas estejam alinhadas com padrões éticos e legais.

No Quadro 9 a seguir, observamos uma demonstração de documentos utilizados diretamente nos processos de compras, promovendo a transparência e a responsabilidade nessas operações.

Quadro 9 - Documentos institucionais utilizados na pesquisa e dimensões de *compliance* contempladas

DIMENSÃO DE COMPLIANCE	DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS/ DOCUMENTOS SIMILARES	Ano
INTEGRIDADE	Decreto Estadual nº. 4.954: Define regras específicas para os órgãos e entidades do Poder Executivo, quanto à responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública, e adota outras providências;	2013
	Portaria/SESAU Nº. 108: Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde do Estado do Tocantins, regras específicas para apuração de eventuais descumprimentos de regras editalícias dos certames promovidos pela Superintendência de Compras e Central de Licitação, e adota outras providências.	2015
	Portaria/SESAU nº 11: Estabelece parâmetros, responsabilidades e rotinas sobre os Termos de Referência elaborados pelas áreas técnicas da Secretaria de Estado da Saúde, e dá outras providências;	2015
	Instrução Normativa CGE Nº 01: cerca do Sistema Informatizado de Acompanhamento da Gestão Orçamentário-financeira dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo e adota outras providências.	2016
	Instrução Normativa CGE Nº 02: Dispõe acerca do Sistema Informatizado de Acompanhamento de Contratos para os Órgãos e Entidades do Poder Executivo e adota outras providências.	2016
GOVERNANÇA	Instrução Normativa CGE Nº 01: contratos, convênios, parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres e seus aditamentos no Diário Oficial do Estado e dá outras providências.	2019
	Decreto Estadual nº 4.769, de 02/04/2013: Regulamenta o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e o Microempreendedor Individual, e adota outras providências;	2013
CONFORMIDADE	Portaria/SESAU nº 11: Estabelece parâmetros, responsabilidades e rotinas sobre os Termos de Referência elaborados pelas áreas técnicas da Secretaria de Estado da Saúde, e dá outras providências.	2015
	Decreto Estadual nº. 6.081, de 07/04/2020: Dispõe sobre o Regulamento Sistema de Registro de Preços, e adota outras providências;	2020
	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5: Dispõe sobre a Dispensa de Licitação, na forma eletrônica, e o Sistema de Compra Direta Eletrônica no âmbito da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações do Poder Executivo Estadual.	2023
	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8: Dispõe sobre o procedimento	2023

	administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual.	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria, 2024.

No entanto, a criação de mecanismos institucionais e a integração das ferramentas já existentes, aliadas a esforços de capacitação e treinamento, têm o potencial de aumentar a familiaridade da comunidade interna com o tema e fornecer os recursos necessários para promover uma cultura de integridade dentro da SES-TO.

Carneiro e Souza (2018) conduziram uma investigação semelhante nesta área de licitações, com o propósito de examinar os procedimentos adotados para a gestão de compras de produtos e serviços pela Câmara Municipal de Porto Nacional, no estado do Tocantins. O estudo reitera, na introdução, a importância de que a gestão de compras públicas seja conduzida por profissionais capacitados, dotados de amplo conhecimento da legislação pertinente, a fim de evitar prejuízos aos recursos públicos. Nesse sentido, cabe aos gestores da SES-TO atribuir uma importância prática ao programa normativo de integridade.

Os documentos elaborados para promover a internalização e consolidação da política de integridade, conforme exigido pela legislação federal, são os mais alinhados com as estratégias de *compliance*, que enfatizam a importância de medidas preventivas para detectar e mitigar os riscos e reduzir os custos de transação e que possam incentivar condutas contrárias à integridade na Administração Pública. Na SES-TO, não foi encontrado um programa de integridade oficialmente estabelecido e respaldado pela alta direção, consequentemente, na esfera da conformidade.

Embora não haja um setor específico na estrutura organizacional encarregado de verificar sistematicamente o cumprimento dos dispositivos legais e regulatórios pertinentes à área de atuação da secretaria, os resultados obtidos não sugerem necessariamente que essa área não seja desenvolvida na instituição. Isso se deve ao princípio fundamental da legalidade na Administração Pública, que pressupõe que cada setor desenvolva seus próprios mecanismos para internalizar a legislação e realizar verificações regulares para garantir a conformidade.

É possível relacionar este cenário ao conceito de custos de transação no contexto do oportunismo, pois a falta de um programa de integridade oficialmente estabelecido e respaldado pela alta direção da SES-TO pode aumentar tais custos na medida em que dá margem à ação de oportunistas, que se aproveitam de brechas e lacunas proporcionadas pela ausência de controles e monitoramento adequados.

Como Williamson (1985) aponta, é essencial projetar instituições que mitiguem tal comportamento, destacando a necessidade de políticas e controles eficazes. Além disso, as frequentes mudanças na legislação, na jurisprudência de órgãos externos e até mesmo nas boas práticas observadas em outras organizações exigem uma estruturação adequada da conformidade para garantir uma análise precisa dos riscos e uma atuação eficaz do controle interno. Considerando que a conformidade é tanto estratégica quanto regulatória, o desenvolvimento dos aspectos de conformidade em instituições públicas, como a SES-TO, segundo observado por Gonçalves (2012), está relacionado à adoção de padronização nos processos e procedimentos para otimizar o uso dos recursos e tornar as decisões mais eficientes. Portanto, estar em conformidade não se limita apenas ao cumprimento das obrigações legais, mas também está alinhado com os valores e a missão institucional da secretaria, bem como com as boas práticas do serviço público e o compromisso ético com a sociedade.

Em consonância com esse raciocínio, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015) destaca que a conformidade busca alinhar-se aos princípios e valores adotados pela organização, refletidos em políticas, procedimentos e normas internas, bem como às leis e regulamentos aos quais está sujeita, cuja eficácia constitui o sistema de conformidade.

A seguir propõe-se um resumo de algumas etapas específicas para avaliar se existe *compliance* nessa área com base naquilo que foi trazido no referencial teórico deste estudo, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto.

Figura 12 - Etapas específicas para avaliar a existência de *compliance* na área de compras e licitações da Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins



Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2013, 2015b), SCHRAMM (2019), CGU (2015, 2017, 2018, 2019, 2021), AGUIAR (2018), MANZI (2017), VIEIRA; BARRETO (2019), OCDE (2017, 2020), AQUINO *et al.* (2018), IBGC (2015), NASCIMENTO (2016), JOSEPHSON (2014), GABARDO; CASTELLA, (2015), TCU (2014, 2020), SANTANA (2020) e GONÇALVES (2012).

Revisão da Legislação e Regulamentação: Familiarização com as leis e regulamentações específicas que regem compras e licitações no setor público. Esta etapa pode incluir a nova Lei de Licitações e Contratos e outras normativas pertinentes, como o Decreto nº 10.024/19. Os documentos institucionais parecem se alinhar com esta fase, especialmente considerando que eles definem regras específicas e adotam providências relacionadas à responsabilização por atos ilícitos e ao cumprimento de regras editalícias.

Análise de Documentação Legal: Revisão dos documentos legais relacionados a processos de licitação e compras, como editais, contratos, termos de referência e atas. Seria uma certificação completa de que esses documentos estão em conformidade com as leis e regulamentos. A Portaria/SESAU nº 108, que institui regras para apuração de descumprimentos de regras editalícias, pode ser o documento que mais se enquadra nesta fase.

Políticas Internas: Verificação da existência de políticas internas específicas para a área de compras e licitações e se elas estão alinhadas com a legislação vigente. Essas políticas

devem abordar questões como ética, transparência, imparcialidade e prevenção de conflitos de interesse. A Portaria/SESAU nº 11, que estabelece parâmetros, responsabilidades e rotinas sobre os Termos de Referência, apesar de concisa, pode ser vista como uma política interna específica para a área de saúde.

Processos de Seleção de Fornecedores: Avaliação dos processos de seleção de fornecedores para garantir que sejam conduzidos de maneira justa e transparente. Isso inclui a definição clara de critérios de avaliação, a divulgação adequada de informações e a equalização de propostas. Não há documentos explícitos que abordem diretamente esta fase.

Treinamento e Conscientização: Nesse sentido, trata-se da certificação de que os responsáveis pela área de compras e licitações recebam treinamento adequado sobre as leis e regulamentos relevantes, sabendo que a conscientização é fundamental para evitar práticas não éticas e garantir o cumprimento das normas. Não há documentos que especifiquem treinamentos ou promovam conscientização sobre leis e regulamentos relevantes.

Controles Internos e Auditoria: Implementação de controles internos eficazes para monitorar e revisar as atividades de compras e licitações. Envolve realizar auditorias internas regularmente para identificar possíveis áreas de não conformidade e tomar medidas corretivas. As Instruções Normativas CGE nº 01 e nº 02, relacionadas ao acompanhamento da gestão orçamentária-financeira e de contratos, podem contribuir para esta fase.

Documentação Adequada: Etapa que verifica se todos os processos de compras e licitações estão devidamente documentados. A documentação adequada é essencial para comprovar a conformidade e para responder a auditorias ou questionamentos. A Portaria/SESAU nº 11 e os decretos estaduais que regulamentam sistemas de registro de preços e dispensa de licitação podem estar relacionados à documentação adequada.

Gestão de Conflitos de Interesse: Estabelecimento de políticas e práticas para identificar e gerenciar conflitos de interesse na área de compras e licitações. Esta etapa inclui a divulgação transparente de relacionamentos pessoais ou financeiros que possam influenciar as decisões. Não há documentos específicos que abordem esta prática.

Avaliação de Desempenho de Fornecedores: Implementação de mecanismos para avaliar o desempenho dos fornecedores ao longo do tempo. A avaliação de desempenho gera indicadores que permitem classificar o fornecedor em níveis, o que ajudaria a garantir que apenas fornecedores éticos e conformes sejam selecionados. Não há documentos que tratem diretamente desta prática.

Canais de Denúncia: Estabelecimento de canais de denúncia seguros e confidenciais para que funcionários ou terceiros possam relatar práticas não éticas ou não conformes na área

de compras e licitações. Não há documentos identificados que abordam a implementação de canais de denúncia.

Com base na análise realizada e no arcabouço teórico apresentado, observa-se que alguns aspectos estão adequadamente contemplados pelos documentos institucionais da SES-TO. A revisão da legislação, análise da documentação legal, definição de políticas internas, estabelecimento de controles internos e auditorias, bem como a manutenção de documentação adequada, são abordagens essenciais que estão sendo seguidas. No entanto, é evidente que existem lacunas em áreas cruciais, tais como treinamento e conscientização, processos de seleção de fornecedores, gestão de conflitos de interesse, avaliação de desempenho de fornecedores e a implementação de canais de denúncia.

Ao avaliar a conformidade na área de compras e licitações da SES-TO, torna-se fundamental considerar práticas que garantam a condução ética, transparente e legal dos processos. Essas medidas não apenas promovem a integridade e a responsabilidade, mas também reduzem os riscos de transações onerosas e comportamentos oportunistas. Portanto, ao implementar práticas sólidas de *compliance* e governança pública, estaremos direcionando a gestão para garantir a eficiência e eficácia nas contratações públicas.

Reconhece-se, contudo, a importância de abordar os desafios operacionais e estruturais enfrentados pelas instituições públicas na adoção dessas práticas. Seria útil incluir uma discussão sobre as dificuldades práticas associadas a essa implementação e como esses desafios podem ser superados. Ao enfrentar diretamente essas questões, fortaleceremos ainda mais o processo de implementação de práticas de *compliance* e governança pública, contribuindo para uma gestão mais transparente, ética e eficiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do papel do Estado na economia e na Administração Pública trouxe consigo a transformação do modelo estatal, passando de um enfoque burocrático para um modelo mais gerencial. Nesse novo paradigma, prioriza-se a eficiência na prestação de serviços públicos e na administração dos recursos, em conformidade com os princípios da Administração Pública. Contudo, como nas corporações, nas organizações públicas existem problemas de agência, de disputa de espaço, de poder e de oportunismo, o que eleva os seus custos de transação. Nesse sentido, é necessário colocar a luz sobre a governança e a gestão pública, e, em especial, nos pontos nos quais esse conjunto de elementos se revelam: nas compras públicas.

A governança surgiu primeiro nas grandes corporações para dar conta dos problemas de agência, da ausência de integridade, do oportunismo e dos elevados custos de transação que interferiam diretamente na credibilidade das empresas. Com o mesmo intuito, o Brasil incorporou algumas práticas que buscavam melhorar a gestão pública no início do anos 2000, e, a partir de 2017, instituiu a governança pública e o *compliance* como política nacional. O princípio básico é conduzir o Estado a responder às demandas da sociedade de forma eficiente, eficaz e efetiva. Nesse sentido, há que se levar em consideração em suas práticas a integridade e a ética, e, ao fazer isso, entende-se que os controles impostos podem reduzir os custos de transação, a corrupção e os problemas de agência.

Nesse contexto, surgiram legislações e normas relacionadas ao *compliance*, tanto no âmbito federal quanto estadual, que estabelecem a obrigatoriedade deste nas contratações públicas, evidenciando a preocupação legislativa em promover a integridade e a transparência nos processos administrativos da gestão pública.

Assim, a presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a aplicação do *compliance* nas práticas administrativas das contratações e aquisições públicas da SES-TO, justificada pela importância do *compliance* no contexto das contratações, em meio à pressão social por maior transparência e ética nos processos governamentais. O surgimento do conceito de *compliance* é uma resposta a essa demanda por melhores práticas na gestão dos recursos públicos.

Como objetivo específico, a pesquisa buscou estudar a aplicação do *compliance* nas práticas administrativas das contratações e aquisições públicas da SES-TO, levantando as dimensões de *compliance*, observando mecanismos de controle e implementação, além de verificar dimensões aplicadas e possíveis melhorias. Essas considerações oferecem um panorama abrangente sobre a importância do *compliance* nas contratações públicas, bem como os desafios e oportunidades associados à sua implementação eficaz.

A análise detalhada das dimensões de *compliance* presentes nos documentos legais da SES-TO revelou uma complexa interseção de normas que regem as práticas de conformidade, tanto em nível nacional quanto local. A pesquisa ressalta a importância de considerar não apenas as diretrizes estabelecidas pela legislação federal, mas também as especificidades impostas pelo governo estadual para garantir a conformidade e transparência nas instituições.

Além disso, foram examinados documentos legais e institucionais para identificar dimensões de *compliance* na SES-TO, destacando leis relevantes e ressaltando a importância dos códigos de ética. Ainda, buscou-se enfatizar o papel dos programas de integridade na prevenção de práticas ilícitas e apontou-se a implementação de programas de *compliance* no estado, embora reconhecendo algumas lacunas.

Outro ponto abordado foi a análise dos processos licitatórios da SES-TO, com foco na conformidade com normas e na transparência dos procedimentos, destacando-se a participação ativa das unidades requisitantes, a padronização de editais e a pesquisa de mercado como aspectos essenciais para garantir a eficiência e integridade nos processos de contratação pública. Foram examinados, também, os regulamentos de *compliance* aplicados nas aquisições da SES-TO, sugerindo melhorias para fortalecer a integridade. Nesse aspecto, apontou-se a falta de um programa de integridade oficialmente estabelecido e, com isso, foram propostas etapas específicas para avaliar o *compliance* na área de compras e licitações, enfatizando a necessidade de implementar práticas sólidas de *compliance* e governança pública para garantir a integridade e eficácia nas contratações públicas da SES-TO.

Tem-se observado um cenário preocupante quanto à implementação das políticas de *compliance*, na medida em que, apesar da promulgação de um decreto sobre governança em 2022, ocorrida durante um ano político, ainda não foram encontradas evidências claras de sua efetiva aplicação. Esta lacuna é particularmente relevante considerando a história política do Tocantins, marcada por escândalos de corrupção que resultaram na renúncia precoce de vários governadores e na alta rotatividade de secretários, especialmente na pasta da saúde, que, nos últimos quatro anos, já contou com quatro titulares.

Além disso, é importante destacar as dificuldades encontradas para estabelecer contato com a secretaria, o que reflete diretamente na falta de prestação de contas e transparência no processo. Foram enfrentadas inúmeras barreiras quando a pesquisadora tentou estabelecer comunicação com os servidores responsáveis pelas aquisições da SES-TO, o que revela ausência de transparência ou descompromisso com a gestão pública. Mesmo após a realização de um *workshop* na Universidade Federal do Tocantins, realizado também com a intenção de sensibilizar os funcionários, a participação foi limitada. Apesar dos esforços, poucos servidores

se envolveram ativamente. Essa falta de engajamento pode ser atribuída, em parte, ao receio dos servidores da pasta da saúde em perderem suas funções, uma vez que o Estado ainda tem um número significativo de servidores contratados (conforme mostra o Gráfico 1, na p. 68), o que retira do sujeito a soberania e a autonomia de se portar profissionalmente.

No decorrer da pesquisa, a pesquisadora foi surpreendida com a notícia da operação da Polícia Federal que investigava corrupção e desvios em contratos da SES-TO. Esses eventos levam à preocupação de que a falta de transparência e responsabilização na gestão possa estar contribuindo para um ambiente de medo e insegurança entre os servidores, dificultando assim o avanço e a eficácia das políticas de *compliance*.

A literatura mostra que a ausência de um programa de integridade oficialmente estabelecido, respaldado pela alta direção, e a falta de programas formais de treinamento e conscientização representam falhas críticas na promoção de uma cultura organizacional ética. Nesse sentido, é crucial ressaltar que a SES-TO, foco deste estudo, está no epicentro de várias investigações da Polícia Federal relacionadas à corrupção nas compras públicas da saúde. Essa situação sublinha ainda mais a urgência de medidas efetivas de *compliance* para prevenir e combater a corrupção.

Diante desse contexto, torna-se imperativo que o Tocantins reavalie suas políticas de *compliance* e adote medidas concretas para garantir a conformidade com todas as legislações pertinentes. Essas ações não apenas visam aprimorar a governança, mas também são essenciais para reconstruir a confiança pública nas instituições governamentais do estado e cumprir o seu papel enquanto agente público no sentido de atender à sociedade com eficiência, eficácia e efetividade.

É de relevância destacar que a condução desta pesquisa enfrentou uma variedade de desafios e obstáculos dignos de menção. Primeiramente, a obtenção de acesso aos documentos e informações pertinentes à SES-TO provou ser um processo complexo e demorado, refletindo a falta de transparência e prestação de contas dentro da instituição. Além disso, a disponibilidade limitada de pessoal e recursos financeiros para conduzir uma análise abrangente e detalhada das práticas de *compliance* representou um obstáculo significativo. A falta de cooperação e engajamento por parte dos funcionários da secretaria também dificultou a coleta de dados e informações relevantes.

Outro desafio foi a complexidade do tema em questão, que abrange uma variedade de questões legais, administrativas e éticas. A análise detalhada desses aspectos exigiu uma extensa revisão de literatura e consulta a especialistas no campo.

Em vista dessas dificuldades e desafios, esta pesquisa sugere algumas ideias para futuros

estudos. Seria proveitoso investigar mais profundamente os motivos subjacentes à resistência dos servidores da SES-TO em adotar práticas de *compliance* e identificar estratégias eficazes para promover uma cultura organizacional ética e transparente. Além disso, um estudo comparativo entre diferentes órgãos públicos poderia fornecer *insights* adicionais sobre as melhores práticas de *compliance* e os obstáculos comuns enfrentados na implementação dessas práticas.

Por fim, à luz da revisão de literatura apresentada e dos dados levantados, é possível dizer que, ao analisar o *compliance* nas práticas de aquisições da SES-TO, há elementos que apontam para um espaço administrativo no qual os custos de transação e os conflitos de agência podem ser elevados, e isso enseja um novo estudo.

Em suma, apesar das limitações encontradas durante esta pesquisa, o estudo do *compliance* nas práticas de aquisições da SES-TO revelou questões cruciais que merecem uma investigação mais aprofundada, visando promover uma gestão pública mais transparente, ética e eficiente.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, L. Z. A. **O novo direito administrativo e governança pública: Responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- AMORIM, V. A. J. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 2. ed. Brasília: Senado. Federal, 2018.
- ANDRADE, R. F.; NOHARA, I. P.; PEREIRA, F. L. B. **Governança, Compliance e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 357.
- AQUINO, M. M. F.; SOUSA, R. G.; CAVALCANTE, G. M.; DUARTE, F. M.; AQUINO, F. C. O. B. Mecanismos de Controle nos Processos Licitatórios: A Percepção dos Pregoeiros. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 10, n. 2, p. 303-325, jul./dez., 2018. Disponível em: <http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/Ambiente/article/view/3344/2584>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- ARAGÃO, A. S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- ARANHA, M. L. Compliance, governança e regulação. *In*: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 437-452.
- ARAÚJO, V.; SANTOS, B.; XAVIER, L. Compliance na administração pública brasileira. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Paraná. v.19, n.77, 2019. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1176>. Acesso em: 12 abril. 2023.
- ARRUDA, M. C. C.; RAMOS, J. M. R.; WHITAKER, M. C. **Fundamentos de Ética Empresarial e Econômica**. São Paulo: Atlas, 2003.
- BARRETO, R. T. S; VIEIRA, J. B. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.
- BASTOS, S. Q. A. **Disritmia Espaço-Tempo: análise das estratégias de desenvolvimento adotadas em Juiz de Fora (MG), pós anos 70**. *In*: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL DA ZONA DA MATA MINEIRA, 1., 2005, Juiz de Fora, MG. Anais... Juiz de Fora, MG, 2005. 1 CD-ROM.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais**. Brasília, 2015a. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-eintegridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**. Brasília, DF, 2015b.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral

da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR**. Brasília, DF, 2018a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília, DF, 2018b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Plano de Integridade da CGU**. Brasília, DF, 2018c.

BRASIL. Decreto nº 5.68, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília – DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687. Acesso em: 9 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 19/3/2015, p. 3 (Publicação Original). Brasília – DF, 2015c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8420.htm. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 129, p. 3-4, 23 nov. 2017c. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/11/2017&jornal=515&pagina=3&totalArquivos=112>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017d. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º ago. 2013. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 9 de mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Regulamenta o novo regime jurídico da licitação e contratação pública estabelecido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º abr. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 01 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. CGU e OCDE dão

início a trabalhos conjuntos para fortalecer políticas de integridade e de governo aberto no Brasil. **CGU**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/ptbr/assuntos/noticias/2020/09/cgu-e-ocde-dao-inicio-a-trabalhos-conjuntos-para-fortalecerpoliticade-integridade-e-de-governo-aberto-no-brasil>. Acesso em: 18 abril. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017). **Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão**. Brasília. Disponível em: <http://https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/control-interno/manualdegircversao20.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.622, de 21 de outubro de 2015. **TCU**, 2015d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2C806E32D8A>. Acesso em: 9 maio.2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, 2018d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. Brasília, DF: 2ª v. 2014. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. Brasília, DF: 3ª v. 2020a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 10 de fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**. Brasília, 2017e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: guia para elaboração na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas**. 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020b. 50 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/guia-de-elaboracao-do-relatorio-de-gestao-2020.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2023.

CANDELORO, A. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360°**. Trevisan; 2012.

CARDOSO NETO, L. P.; CORDEIRO, N.; PAES, J. E. S. Criminal compliance antilavagem: prevenção penal por agentes privados e o direito ao silêncio. **Revista da Faculdade de Direito** – UFPR, Curitiba, v. 64, n. 2, p. 89-110, maio de 2019, p. 99-100.

CARPINETI, L.; PIGA, G.; ZANZA, M. The variety of procurement practice: evidence from

public procurement. In: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). Handbook of procurement. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006.

CEOCEA, C.; CEOCEA, R. A.; VATAMANIUC, A.; MIHALAS, V. (2020). Risk Management in Public Procurement Process. Particularities and Solutions for Optimizing Public Procurement in Romania in the Context of Emergency Caused by the COVID-19 Crisis. Studies and Scientific Researches. **ECONOMICS EDITION**, [S.l.], n. 31, aug. 2020. ISSN 2344-1321.

COASE, R., The institutional structure of production. The American Economic Review, p. 713719, 1992.

COENEN, L. *et al.* Advancing regional innovation systems: What does evolutionary economic geography bring to the policy table? **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 35, n. 4, p. 600–620, 2017.

COGGAN, A. *et al.* Factors that influence transaction costs in development offsets: Who bears what and why? **Ecological Economics**, v. 88, p. 222-231, 2013. MCCANN, L. Transaction costs and environmental policy design. *Ecological Economics*, v. 88, p. 253-262, 2013.

COIMBRA, M. A *et al.* (org). **Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

CONNELLY, B. L. *et al.* Competence- and Integrity-Based Trust in Interorganizational Relationships. **Journal of Management**, v. 44, n. 3, p. 919-945, 2015.

CORREA, S. M. B. B. **Probabilidade e estatística**. 2.ed. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

CUNHA, M.; EL KALAY, M. (2019). **Manual de Compliance: Compliance Mastermind**. São Paulo, SP: LAC Editora.

DE ARAÚJO, F. J. S.; JÚNIOR, L. P. C. Aspectos polêmicos acerca do “carona” em licitação com ata de registro de preços. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 12, n. 1, p. 137-162, 2014.

DE POZAS, L. J. **Ensaio de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo**. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 48, p. 41-54, 1949.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia. n. 5. jan./fev./mar. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-5-JANEIRO-2006-MARIA%20SYLVIA%20ZANELLA.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

DYER, J. H. Effective interim collaboration: how firms minimize transaction costs and maximise transaction value. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 535–556, 1997.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Checklist da Coordenação-Geral de Projetos Especiais (DFP/ENAP). **Gestão de Riscos no Setor Público**. Brasília, 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Enap Entrevista: Especialista

fala sobre o conceito de compliance na Administração Pública. **ENAP**, 24 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/noticias/enap-entrevista-especialista-fala-sobre-o-conceito-de-compliance-na-administracao-publica>. Acesso em: 17 de fev. 2023.

FAGUNDES, J. Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 115-135, jul./dez. 1997.

FERRAZ, L. A. **Lei 12846/2013 – Lei de improbidade empresarial**. In: Fórum Municipal & Gestão das Cidades, ano 1, n. 2 (set/out 2013) – Belo Horizonte, Fórum, 2013.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2013.

FOCHEZATTO, Adelar. Desenvolvimento Regional: Novas Abordagens para Novos Paradigmas Produtivos. **O Ambiente Regional: três décadas de economia gaúcha**, Porto Alegre, v.1, p. 160-193, 2010.

FORTINI, C.; MOTTA, F. **Corrupções nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun., 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/240/615>. Acesso em: 10 maio 2023.

FREITAS, D. P. P.; BLANCHET, L. A. A adoção explícita do compliance pela Administração Pública Direta. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 30-47, dez. 2020. Disponível em: DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 30. ISSN: 1980-511X. Acesso em: 15 de fev. 2023.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-1281, set./out. 2013.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. **Economia espacial**. São Paulo: Futura, 2002.

FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D.; FOGATTO, E. Transparency policies: Two possible futures. Alfred Taubman center for state and local government Kennedy School of Government, Harvard University Taubman Policy (may/2007), 2007. Disponível em: <http://www.transparencypolicy.net/assets/two%20possible%20futures.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2023.

GABARDO, E.; CASTELLA, G. M. e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 15, n. 60, abr./jun. 2015, p. 129-147.

GIAMUNDO NETO, G.; DOURADO, G. A.; MIGUEL, L. F. H. **Compliance na administração pública**. In: CARVALHO, A. C. et al. (Coord.). *Manual de Compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 621-638.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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

GONÇALVES, A. **O conceito de governança**. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO

CONPEDI/UEA, 15., 2006. Manaus. Anais [...] 2006. p. 3.

GONÇALVES, A. **O conceito de governança**. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UEA, 15., 2006. Manaus. Anais [...] 2006. p. 3.

GUARESCHI, N. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marlene (Org.). **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

GUINNESS, L. What can transaction costs tell us about governance in the delivery of large scale HIV prevention programmes in southern India. **Social Science & Medicine**, v. 72, p.1939-1947, 2011.

HEILMANN, M. J. R. A. **Globalização e o Novo Direito Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 98.

HELAL, D. H.; DIEGUES, G. C. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté–MG. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 1, p. 23- 45, 2009.

HELLER, H. **Teoría Del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 143.

HOLZNER, B.; HOLZNER L. **Transparency in Global Chance: The Vanguard of the Open Society**. University of Pittsburgh Press; 1 edition, 2006. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=TJHHTq553SkC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Transparency+in+Global+Chance:+The+Vanguard+of+the+Open+Society&ots=M_RSORvFx4&sig=fuSST9fXxmF5DJH8V3rBO6fhLM#v=onepage&q=Transparency%20in%20Global%20Chance%3A%20The%20Vanguard%20of%20the%20Open%20Society&f=false. Acesso em: 26 dez. 2023.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. 2016.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 332.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: (atualizados de acordo com a Lei Federal n. 12.349/2010)**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, M. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KHAIR, A. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal - Guia de orientação para as Prefeituras**. Brasília, 2001.

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

LANE, T. O multiplicador da base urbana: avaliação de sua situação atual. In: SCHWARTZMAN, Jacques (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977.

LEAL, R. G.; RECK, J. R. A regulação da contratação pública pelas agências reguladoras: limites e possibilidades. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, n. 19, p. 49-81, 2018. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5142/6210>. Acesso em: 10 maio 2023.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 12, n. 21, p. 5-19, jul. 2010.

LOSINSKAS, P. V. B.; FERRO, M. R. **Exigência de Compliance nas licitações e contratações públicas**. In: CARVALHO, André Castro, ALVIM, Tiago Cripa, BERTOCCELLI, Rodrigo, VENTURINI, Otavio. Manual de Compliance. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MAEDA, B. C. **Programas de Compliance Anticorrupção: importância e elementos essenciais**. In: Temas de Anticorrupção e Compliance/ Alessandra Del Debbio, Bruno Carneiro Maeda, Carlos Henrique da Silva Ayres, coordenadores. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAGACHO, Bruna Toledo Piza; MOTTA, Fabrício. **Avaliação dos programas de integridade nas contratações públicas: em busca de eficácia e segurança jurídica**. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). Compliance no Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p.1-115

MANZI, V. A. **Compliance no Brasil: Consolidação e Perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2017.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 4. ed., Niterói: Impetus, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, R. G. **O Processo de Contratação Pública - Fases, Etapas e Atos**. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012.

MESQUITA, C. B. C. de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio de 2019.

MESSA, A. F. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019. p. 285-286.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compras privado, público federal norte-americano e brasileiro.** 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2010. Disponível em:
http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285965/1/Motta_AlexandreRibeiro_M.pdf. Acesso em: 04 maio 2023.

MOTTA, F. **Formalismos em contratos administrativos incentivam a corrupção.** Interesse Público. Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-30/interesse-publico-formalismos-contratos-administrativos-incentivam-corrupcao2>. Acesso em: 10 abr. 2023.

NASCIMENTO, J. O. Compliance público: o caminho para a integridade na Administração Pública. 2016. Disponível em: <http://www.lecnews.com/artigos/2016/09/23/compliance-publico-o-caminho-para-a-integridade-na-administracao-publica/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

OLIVEIRA, G. J. Programas de integridade na nova Lei de Licitações: parâmetros e desafios. CONJUR, 2021.

OLIVEIRA, I. G. S. Análise de correspondência aplicada a proposições sobre a eficiência e eficácia do processo de compras públicas a partir da percepção de diferentes atores envolvidos. **Rev. Ciênc. Admin.**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 131-162, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4756/475647148007.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

OLIVEIRA, J. *et al.* O Papel dos Canais de Denúncia no Contexto dos Programas de Compliance. Revista Brasileira de Administração Pública, 2019.

OPEN COMPLIANCE & ETHICS GROUP (OCEG). **GRC capability model**, version 3.0 (Red Book). Scottsdale: OCEG, 2015.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6503/custos-de-transacao-e-estrutura-de-governanca-no-setor-publico/i/pt-br>. Acesso em: 18 jan. 2023.

REIS, L. E.; BLANCHET, L. A. Margem de preferência para microempresas e empresas de pequeno porte local e regional: uma estratégia de regulação estatal desenvolvimentista. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 117. Belo Horizonte, 2018.

REVISTA ZÊNITE. **Informativo de Licitações e Contratos (ILC)**. Perguntas e respostas. Curitiba: Zênite, ano XVII, n. 192, fevereiro, 2010, p. 169-170.

RIBEIRO, M. C. P.; GALESKI, I. J. Teoria Geral dos Contratos. Contratos empresariais e análise econômica. Ed. Elsevier. 2009.

RHODES, Roderick. **The new governance: governing without government.** Political Studies, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROCHA JR., W. F.; CARVALHEIRO, E. M.; STADUTO, J. A. R.; OPAZO, M. A. U. Avaliação de contratos: uma abordagem utilizando a Análise Fatorial de Correspondência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, p. 455-480, 2008.

SÁNCHEZ RIOS, R.; ANTONIETTO, C. Criminal compliance: prevenção e minimização de riscos na gestão da atividade empresarial. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 114, p. 341-376, mai./jun. 2015.

SANGOI, J. M. **Compliance: ética, governança corporativa e a mitigação de riscos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Juliano-Mirapalheta-Compliance.pdf>. Acesso em 17 mar. 2023.

SANTANA, P. R. **Compliance nas contratações públicas: o sistema de compliance como ferramenta de ética e integridade nas contratações públicas**. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública-Privada) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020. Disponível em: <https://eg.uc.pt/retrieve/194194/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20em%20APP%20-%20Paulo%20Ricardo%20Santana.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SCHRAMM, F. S. **Compliance nas contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCHRAMM, F. S. **Instituição de programas de integridade (compliance): uma análise sob a ótica da Lei Federal 12.846/2013**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis, 03 de set. 2015. Disponível em: <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direitoadministrativo/334386>. Acesso em: 10/12/2023

SERRANO, M.; LEITE, J.C.S.P. Capturing Transparency – Related Requirements Patterns though Argumentations. Requirements Patterns (RePa). First International Workshop on, p.32-41, 1, Aug. 2011. DOI: 10.1109/RePa.2011.6046723 2011.

SÉRVULO, José Manuel & Associados. Sociedade de Advogados, RL. **Manual De Procedimento/ Contratação Pública de Bens e Serviços**, 2008.

SILVA, A. C. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2013.

SILVA, P. N. A Contribuição do Direito Internacional para a Prevenção e a Repressão à Corrupção. In: BECHARA, Fábio Ramazzini. **Compliance e Direito Penal Econômico**. São Paulo. Almedina, 2019.

SOUSA, L. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

SOUTO, M. J. V. Função Regulatória. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 13, fevereiro/março/abril, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SZTJAN, R. Função social do contrato e direito de empresa. **Revista de direito mercantil: industrial, econômico e financeiro**, v. 44, p. 29-49, São Paulo, jul. 2010.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>, p. 529. Acesso em: 15 mar. 2023.

TOCANTINS. Secretaria da Saúde . **Relatório Anual de Gestão da Secretaria da Saúde do Estado do Tocantins(SES-TO)**. Palmas: Secretaria de Estado da Saúde, 2022. Disponível em: <https://saude.to.gov.br/planejamento-/instrumentos-de-planejamento/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

TOCANTINS. Secretaria da Saúde . **Relatório Anual de Gestão da Secretaria da Saúde do Estado do Tocantins(SES-TO)**. Palmas: Secretaria de Estado da Saúde, 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://central.to.gov.br/download/366309.>] Acesso em: 12 março. 2024.

TOCANTINS. Secretaria da Saúde. Gabinete do Secretário. Superintendência de Planejamento do SUS. **Plano Estadual de Saúde 2016-2019**. Palmas: Secretaria de Estado da Saúde, 2015. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/330945/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

TOCANTINS. Secretaria da Saúde. Gabinete do Secretário. Superintendência de Planejamento. **Manual de Orientação aos Gestores Municipais de Saúde do Estado do Tocantins**, 2018.

TOCANTINS. Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins. **Regimento Interno**. Tocantins: Secretaria de Saúde, 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/saude/regimento-interno/41vqgujhplsd>. Acesso em: 11 abr. 2023.

TOCANTINS. Secretaria de Estado da Saúde. **Integra Saúde Tocantins**. Palmas, TO, [2017/2018]. Disponível em: <http://saude.to.gov.br/>. Acesso em: 3 maio 20223.

TORRES, R. C. L. **Leis de licitações públicas comentadas**. Salvador: JusPodivm, 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Perguntas frequentes. **Transparência Internacional Brasil**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

UNITED STATE OF AMERICA DEPARTMENT OF JUSTICE. **Guide of FCPA**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminalfraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

VERÍSSIMO, C. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 20 abril. 2023.

WARDE, W. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: Leya, 2018, p. 9. Edição do Kindle.

WEISS, C. H. **Evaluation**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998

WILLIAMSON, O. E. **As Instituições Econômicas do Capitalismo: firmas, mercados,**

relações contratuais. São Paulo: Pezco, 2012.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism.** New York: The Free Press, 1985.

ZIMMER JÚNIOR, A. **Compliance anticorrupção e das contratações públicas** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Coleção compliance; v. 2 / coordenação Irene Patrícia Diom Nohara, Luiz Eduardo de Almeida).