

COMPLIANCE E BUSCA DE INTEGRIDADE NA GESTÃO PÚBLICA: breves notas sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)[1]

1 Versão revista de artigo publicado, originalmente, na obra coletiva: "Responsabilidade do gestor na administração pública: aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais (vol. II)". Conti, J.M. et alii (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 126-143.



Paulo Soares Bugarin
Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília - UnB
Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas junto ao TCU - MPTCU

Resumo: A busca da máxima integridade administrativa possível e a luta permanente contra a corrupção e a fraude no setor público se qualificam como elementos fundamentais para a consolidação de um efetivo Estado Democrático de Direito em nosso País, e o mecanismo do *compliance* público se insere como um dos instrumentos essenciais para o seu alcance, no amplo contexto dos chamados *programas de integridade*. Nesse amplo, dinâmico e complexo cenário, este singelo ensaio visa trazer a lume uma contribuição para esse fundamental e oportuno debate, no âmbito do nosso País, tendo como foco principal a atuação do órgão constitucional de controle externo da administração pública federal, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU.

Palavras-chave: Integridade Administrativa; Combate à corrupção e fraude no setor público; *Compliance* e programas de integridade; Atuação do Tribunal de Contas da União – TCU.

Abstract: *The search for the maximum possible administrative integrity and the permanent fight against corruption and fraud in the public sector qualify as fundamental elements for the consolidation of an effective Democratic Rule of Law in our country and the mechanism of public compliance is inserted as one of the essential instruments for its reach, in the broad context of the so-called integrity programs. In this broad, dynamic and complex scenario, this simple essay aims to bring to light a contribution to this fundamental and timely debate, within the scope of our country, having as its main focus the performance of the constitutional body of external control of the federal public administration, the Brazilian Federal Court of Accounts (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU).*

Keywords: *Administrative integrity; Fight against corruption and fraud in the public sector; Compliance and integrity programs; Performance of TCU.*

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a busca da necessária **integridade** na gestão pública em nosso País, nas três esferas da nossa federação, tem merecido uma grande e permanente atenção por parte de todos os segmentos da nossa sociedade civil, com destaque para a imprensa, as redes sociais e os órgãos de controle – em especial, o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

É, sem dúvida, um debate que não deixa ninguém indiferente e que gera múltiplas manifestações de inconformismo e indignação por parte do nosso corpo social.

A busca da máxima integridade administrativa possível e a luta permanente contra a corrupção e a fraude no setor público se qualificam como elementos fundamentais para a consolidação de um efetivo Estado Democrático de Direito em nosso País e o mecanismo do *compliance* público se insere como um dos instrumentos essenciais para o seu alcance, no amplo contexto dos chamados programas de integridade.

Cabe destacar, por oportuno, que o tema da busca da **integridade** na gestão pública se faz presente em múltiplas esferas no plano internacional.

A **OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ao consignar que: "A corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições", elaborou importante **recomendação (2017)**[2] sobre o tema da integridade, sintetizada no quadro/ilustração abaixo:



Fonte: OECD, p. 4

2 Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022. Cabe realçar que a aderência do Brasil à referida Recomendação assume, no presente momento, especial importância, tendo em vista a recente aprovação pela OCDE de convite para o nosso País negociar a sua adesão como membro da entidade, nos termos de Resolução do seu Conselho adotada em 25/1/22, conforme amplamente divulgado pelos nossos meios de comunicação ("OCDE aprova convite para Brasil negociar entrada na entidade". valor.globo.com, em 25 jan. 2022, entre outras matérias jornalísticas).

Outro ponto fundamental, dentro de uma perspectiva internacional, foi a celebração, em 2006, no âmbito das Nações Unidas, da Convenção contra a Corrupção.

O Brasil foi signatário da referida Convenção, que se incorporou ao ordenamento jurídico nacional por meio do **Decreto 5.687/2006**, que contemplou as seguintes finalidades (art. 1º):

i) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;

ii) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;

iii) **promover a integridade, a obrigação de prestar contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos**. (Grifos não são do original.)

Nesse contexto, assume especial relevância a Lei 12.846/2013 – a Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

> *O* compliance *no setor público, como instrumento de controle, visa garantir a atuação do ente ou entidade em observância ao conjunto de normas jurídicas*

Nesse amplo, dinâmico e complexo cenário, este singelo ensaio visa trazer a lume uma contribuição para esse fundamental e oportuno debate, no âmbito do nosso País, tendo como foco principal a atuação do órgão constitucional de controle externo da administração pública federal, o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU**.

Para tal fim, estrutura-se em seis partes autônomas, porém interdependentes, além desta introdução:

- Aspectos doutrinários – uma apresentação
- O *compliance* no ordenamento jurídico nacional – uma visão panorâmica
- A visão da CGU
- TCU – alguns estudos e publicações fundamentais
- *Compliance* e Integridade na jurisprudência do TCU (uma amostra)
- Considerações finais

2. ASPECTOS DOUTRINÁRIOS – UMA APRESENTAÇÃO

O *compliance* no setor público, como instrumento de controle, visa garantir a atuação do ente ou entidade em observância ao conjunto de normas jurídicas, tanto no plano legal como no plano regulamentar ou das regras internas, assumindo um papel estratégico fundamental de poderosa *ferramenta de integridade*.

Funda-se, em regra geral, em quatro passos essenciais: identificar, analisar, prevenir e corrigir situações de desconformidade que possam gerar riscos legais, operacionais e morais para a entidade pública.

Tem por pressuposto que a alta administração se comprometa a respeitar os valores e princípios éticos e as normas internas de controle, irradiando tal postura para todos os integrantes, dirigentes e colaboradores da organização estatal (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 158-160).

Compliance significa, em síntese, agir de acordo com a lei (do inglês *to comply)*. Neste plano, adotar uma política de *compliance* é seguir um padrão de conformidade legal, mas também é algo mais do que aderência, envolvendo questões éticas e a busca de se evitar o fenômeno da corrupção no âmbito da organização (BRAGA; GRANADO, 2017, p. 1-5).

Compliance diz respeito às ferramentas de concretização da missão, da visão e dos valores de uma empresa ou organização. Não se pode confundi-lo como o mero cumprimento de regras formais e informais, sendo o seu alcance bem mais amplo: "é um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários" (RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 88).

A principal função do *compliance* é a de "garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevida com a necessária honra e dignidade" (PLETI; FREITAS, 2016 apud COELHO, 2016, p. 89).

Com efeito, um dos maiores riscos externos que o *compliance* pretende minorar é a quebra da reputação, pois a sua perda provoca "publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência" (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 158-160).

Do ponto de vista do controle interno, representa, em essência, a preservação da *imagem* dos gestores e das próprias entidades. Estima-se que, quando a alta administração não apenas prevê, mas respeita os valores

éticos e as normas internas de controle, certamente irradia essa postura para todos os agentes e colaboradores. Ademais, entende-se que o procedimento de estruturação de um sistema de controle interno não pode considerar apenas aspectos preventivos e operacionais, sendo que deve "tratar, ainda, das medidas corretivas a serem adotadas, na hipótese de se identificar alguma irregularidade, garantindo à entidade estar sempre em *compliance* com todos os regramentos internos e externos (Elaboração de um Plano de Contingências). Não se trata apenas de uma boa prática de governança corporativa, mas especialmente de *instrumento de integridade*" (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 166-167; p. 174-175).

A *governança corporativa*, base da ideia de governança pública, estratégia complementar e interdependente ao *compliance*, trata do relacionamento entre *stakeholders* internos – sócios, diretoria, conselho de administração – e externos – órgãos de fiscalização, controle, regulamentação e a sociedade civil em sentido amplo.

A governança engloba ações voltadas para o reforço da reputação da organização, garantindo os benefícios internos de se trabalhar em regularidade ética e competitividade por ser reconhecida como empresa/organização íntegra e confiável.

As principais características da boa governança, em síntese, são: transparência, integridade, equidade, responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas (COELHO, 2016, p. 81-82).

3. O *COMPLIANCE* (PROGRAMA DE INTEGRIDADE) NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Uma Abordagem Panorâmica

Primeiramente, cabe destacar que a Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013, no seu art. 7º, inciso VIII, define *compliance* como:

> 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.

O art. 41 do Decreto 8.420/2015, que regulamentou a supracitada Lei 12.846/2013, acrescentou a essa definição os objetivos do *compliance*:

> Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Por sua vez, a Lei 13.303/2016 – conhecida como Lei das Estatais, contempla uma **única** vez a expressão *compliance* ao determinar que o estatuto social deverá prever a possibilidade de que a respectiva área se reporte diretamente ao Conselho de Administração:

> Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:
> (...)
> § 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:
> I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
> II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
> III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
> IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;
> V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
> VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.
> (...)
> § 4º O Estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de compliance se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

Ademais, dispõe sobre os *Códigos de Conduta e Integridade*, criados de acordo com os valores mais relevantes para a entidade, e que se qualificam como a etapa mais importante na implementação de qualquer modelo de integridade eficiente e, ao mesmo tempo, como uma estratégica medida de governança corporativa que visa prever os padrões comportamentais a serem observados por todos os integrantes da organização e as eventuais consequências a serem impostas a quem deles se desviar (GRAZZIOLI; SABO PAES, 2018, p. 182; p. 210-211).

É importante assinalar, no contexto do papel essencial do Código de Conduta e Integridade, que merece destaque o mecanismo de proteção ao denunciante, devendo resguardá-lo de retaliações de quaisquer espécies. O espírito da norma é estimular as denúncias de descumprimento das determinações éticas institucionais, porém é importante ressaltar o alerta de que a proteção deve ser direcionada ao denunciante de boa-fé, sob pena de frustrar a efetividade da proteção insculpida na Lei (JUSTEN FILHO, 2016, p. 116).

É importante assinalar, no contexto do papel essencial do Código de Conduta e Integridade, que merece destaque o mecanismo de proteção ao denunciante

Importante também destacar a criação da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional por meio do Decreto 9.203/2017, que define governança pública nos seguintes termos:

> Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

4. A VISÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU

De acordo com a CGU, "**programa de integridade** é um programa de ***compliance*** específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público" (CGU, 2015, p. 6).

A CGU, neste cenário, editou *importante* ato normativo infralegal, a Portaria 1.089/2018, que dispõe sobre as fases e os procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Dela destaco os seguintes conceitos:

> I - Programa de Integridade: conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança; e
> II - Riscos para a integridade: riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção.
> Parágrafo único. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem.

Camila Mesquita (2019, p. 165), em estudo sobre a referida Portaria CGU 1.089/2018, assim qualificou o compliance público:

> Diferentemente dos demais, seria o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna, como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública na gestão das políticas públicas, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direito fundamentais, sobretudo os de natureza social (MESQUITA, 2019, p. 165).

5. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU

Alguns Estudos e Publicações Fundamentais

O TCU editou e publicou três documentos fundamentais para a orientação do gestor e administrador público quanto aos pilares do *compliance* e da integridade. São eles:

Dez Passos para a Boa Governança (2014)

> 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.
> Cada vez mais a sociedade tem demandado dos governantes racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. A boa governança de organizações públicas contribui para a superação desses desafios (TCU, 2014, p. 5).

Passos:

1) Líderes devem possuir as competências necessárias ao exercício do cargo.
2) Adoção de código de ética e conduta para membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos.
3) Sistema de governança (instâncias internas).
4) Modelo de gestão de estratégia.
5) Considerar as necessidades das partes interessadas (otimização de resultados).
6) Estabelecer metas e responsabilidades, inclusive pela gestão de riscos. Modelo de liderança organizacional.
7) Estabelecer mecanismos de coordenação – abordagens colaborativas.
8) Gestão de riscos, que engloba, entre outras coisas, os controles internos. Aproveitamento das oportunidades e/ou redução da probabilidade e/ou impacto de eventos negativos.
9) Auditoria interna independente.
10) Transparência – prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio da *accountability*.

Dez Passos para a Gestão de Riscos (2018)

> A gestão de riscos, como definida no Decreto 9.203/2017, é um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (art. 2º, IV).
> A gestão de riscos, quando corretamente implementada e aplicada de forma sistemática, estruturada e oportuna, fornece informações que dão suporte às decisões de alocação e uso apropriado dos recursos e contribuem para a otimização do desempenho organizacional. Como consequência, aumentam a eficiência e a eficácia na geração, proteção e entrega de valor público, na forma de benefícios que impactam diretamente cidadãos e outras partes interessadas (TCU, 2018, p. 5-6, grifos não são do autor).

Passos:

1) Decida gerenciar riscos de forma proativa.
2) Aprenda sobre gestão de riscos (IN MP/CGU 1/2016).
3) Defina papéis e responsabilidades – três linhas de defesa.
4) Estabeleça a política de gestão de riscos, que seja compatível com a estratégia organizacional.
5) Defina o processo de gestão de riscos – estabeleça procedimentos e selecione técnicas e ferramentas para identificar, analisar, avaliar e registrar riscos e defina procedimentos para monitorar a ocorrência de riscos e a eficácia das respostas adotadas (grifos não são do original).
6) Identifique os riscos-chave – obtenha uma lista abrangente de riscos e avalie a significância de cada um.
7) Trate e monitore os riscos-chave, incluindo avaliações de custo-benefício de cada opção de resposta para tratá-los. Dê ampla publicidade interna, o que facilita a obtenção de *insights* para gerenciá-los.
8) Mantenha canais de comunicação com as partes interessadas (elaborar um plano de comunicação) – órgãos de controle e cidadãos devem ser informados sobre as medidas adotadas para enfrentar os riscos e aproveitar as oportunidades mais significativas.
9) Incorpore a gestão de riscos aos processos organizacionais – elabore um plano e estabeleça um cronograma para incorporar a gestão de riscos aos processos organizacionais, de acordo com a priorização definida.
10) Avalie e aprimore a gestão de riscos – incorpore informações sobre avaliações e planos de aprimoramento aos relatórios de gestão e prestação de contas, dirigidos à sociedade e aos órgãos.



Foto: Leopoldo Silva/Agência Senado

Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção (2018) (Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública)

> (...) praticamente qualquer organização, como órgãos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, parcerias público-privadas, fundações, organizações sociais, fundos de pensão etc., está sob risco de fraude e corrupção, bastando a existência de recursos públicos disponíveis para atrair a cobiça dessas máfias. Por vezes, nem isso é necessário. O poder regulatório ou decisório de um órgão ou entidade sobre questões que afetem o mercado ou o patrimônio de particulares atraem igualmente esse risco.
> Ao mesmo tempo que isso ocorre, gestores dos mais variados órgãos e entidades, das três esferas e dos três poderes, lutam para melhorar a administração pública, em especial os serviços públicos. A sociedade cobra, e com razão, padrões cada vez mais altos de serviços, elevando os desafios da atividade para os gestores. No entanto, haverá um momento em que nem mais recursos ou servidores serão suficientes para atenuar e fazer frente às consequências dos desvios.
> Assim, é preciso reconhecer a fraude e a corrupção como grandes obstáculos ao progresso social do país. Nesse sentido, torna-se necessário um salto de qualidade na governança e gestão pública, por meio da redução dos níveis de fraude e corrupção a patamares similares aos de países desenvolvidos. Este referencial visa justamente contribuir para o alcance desse objetivo (TCU, 2018, p. 12-13).

O referido documento expõe, de maneira detalhada, como atuar contra a ocorrência de fraude e corrupção no setor público, apresentando as **cinco fases** em que deve ocorrer a atuação proba e íntegra do gestor estatal:

1) Prevenção – gestão da ética e integridade e os controles preventivos.
2) Detecção – controles detectivos, canal de denúncias e auditoria interna.
3) Investigação – pré-investigação, execução da investigação e pós-investigação.
4) Correção – ilícitos éticos, administrativos, civis e penais.
5) Monitoramento - geral e contínuo.

6. COMPLIANCE E INTEGRIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU (UMA AMOSTRA)

Acórdão 1570/2005-Plenário

Acórdão:
9.1. determinar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU que:
9.1.1. elabore, no prazo de 180 dias, Manual de Procedimentos para Realização da Avaliação de Controle Interno e *Compliance* – ACIC de Câmbio e de Transferências Internacionais de Reais – TIR e insira-o no Manual de Supervisão Bancária.

Acórdão 1832/2006-Plenário

Sumário:
Auditoria operacional. Riscos operacionais associados à administração da dívida pública. Determinações e recomendações. Ciência. Arquivamento.
Acórdão:
9.2.3 – estude a viabilidade de implantação de uma área de Gestão de Risco Operacional no âmbito da STN, dotada de autonomia e independência com relação às outras coordenações-gerais, com funções (ou áreas) de gerência de risco operacional, controles internos, *compliance* (com foco em risco operacional), auditoria interna e gestão de segurança, abrangendo toda a estrutura da Secretaria do Tesouro Nacional.

Acórdão 2604/2018-Plenário

Sumário:
Auditoria operacional coordenada pela Seccor. Avaliação dos controles de prevenção e detecção relacionados à fraude e à corrupção de 287 instituições federais em face dos respectivos poderes econômico e de regulação. Mapa de exposição com o *status* de cada unidade. Elevada exposição ao risco de fraude e corrupção. Fragilidades nos sistemas de integridade. Alto índice de instituições ainda em níveis iniciais de gestão de riscos e controles internos. Ausência ou deficiência dos modelos de dados abertos, transparência e *accountability*. Ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes nas instituições federais. Publicação do mapa de exposição. Determinações. Recomendações. Ciência.

Acórdão 8661/2018-2ª Câmara



Voto:
Os esclarecimentos prestados pelo Sest-Senat evidenciaram que a inabilitação não teria sido indevida, já que não teria decorrido da condenação dos então sócios da licitante, mas, sim, da deliberada omissão nas informações prestadas junto ao formulário para a avaliação de ***compliance***, tendo a aludida empresa prestado informação incompleta ou inverídica, ao ser questionada sobre as autuações, acusações e/ou condenações contra a empresa ou qualquer dos seus sócios em face da Lei Anticorrupção Empresarial, nos termos do item 3.12 do aludido formulário.
Essas informações passaram, aliás, a ter grande relevância para o andamento dos processos licitatórios a partir da moderna exigência legal no sentido de as empresas instituírem e aplicarem os correspondentes programas de integridade e ***compliance***.
Não subsiste, então, o insanável vício pela aludida exigência, devendo-se destacar que, após a fase de negociação dos valores, a 2ª colocada no certame cobriu o preço ofertado pela então 1ª colocada (ora representante) e, com isso, restou afastada a eventual discussão sobre a economicidade no certame.

Acórdão:
9.4. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, que o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte e o Serviço Social do Transporte atentem para a necessidade de desenvolver, normatizar e formalizar o correspondente programa institucional de integridade e *compliance*, pois a mera exigência isolada de mecanismos de integridade na avaliação dos processos de licitação pública pode resultar na eventual ofensa aos princípios da razoabilidade e da isonomia.

Acórdão 1845/2019-Plenário

Voto:
26. De fato, consoante consignou o ilustre Ministro Benjamim Zymler no voto condutor do Acórdão 898/2019-TCU-Plenário, ao relatar o TC 003.560/2019-8, a utilização do GRI merece uma análise mais aprofundada, inclusive quanto à eventual necessidade de determinação para que a estatal altere o seu regulamento interno de licitações e contratos, no caso de esta Corte de Contas concluir em definitivo pela ilegalidade da aludida exigência.
27. No caso, cabe verificar se a apuração desse parâmetro é conduzida com objetividade e transparência e se sua adoção como critério de habilitação de licitantes configura a instituição de exigência restritiva e sem previsão legal.
28. Entendo, contudo, mais adequado, em substituição às diligências propostas pela Selog nos itens 32.5.c e 32.5.d, que tal exame seja realizado em processo apartado, a ser instruído pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (Seinfra Petróleo), por se tratar de sua área de atuação, e sob a coordenação e direção do relator responsável pela LUJ na qual se insere a estatal.
29. É que, consoante consta dos autos, a avaliação do Grau de Risco de Integridade (GRI) dos fornecedores por parte da Petrobras faz parte de um processo de investigação e coleta de informações sobre a idoneidade de uma empresa e dos integrantes do seu quadro societário, denominado ***Due Diligence* de Integridade** (DDI), cujo objetivo é fornecer subsídios aos gestores da estatal sobre os riscos potenciais de fraude e corrupção no relacionamento comercial com fornecedores, parceiros operacionais e demais partes com as quais se relacione em processos de aquisições ou desinvestimentos.
30. Segundo a estatal, o procedimento de DDI, que visa aumentar a segurança nas contratações de bens e serviços e mitigar riscos em relação às práticas de fraude e corrupção, compreende, de um lado, a identificação de fatos de risco de integridade atrelados a determinada contraparte e, de outro, a verificação de se tal contraparte possui mecanismos de controle proporcionais aos riscos identificados e capazes de mitigar a exposição da estatal enquanto contratante.
31. Esse procedimento integra os elementos estabelecidos no âmbito do Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção (PPPC), que prevê mecanismos de prevenção, detecção e correção de atos não condizentes com as condutas estabelecidas e requeridas pela Companhia, pautando a atuação das partes interessadas em iniciar e manter relacionamento com a Petrobras.
32. Referido programa de integridade foi desenvolvido e tem sido aplicado pela estatal em cumprimento à Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e a seu regulamento (Decreto 8.420/2015), à Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), à Lei Anticorrupção norte-americana (***Foreign Corrupt Practices Act*** 1977 – FCPA), à qual se sujeita por possuir valores mobiliários negociados na Bolsa de Nova Iorque, e em observância ao "Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientação para a Gestão da Integridade nas Empresas Esta-

tais", publicado pela Controladoria-Geral da União em dezembro de 2015.
33. Trata-se, portanto, da gestão de riscos, com foco em controles preventivos, da Petrobras em seus processos de aquisição.
34. Por envolver ações de aprimoramento dos controles internos, cuja implementação decorre inclusive de determinações legais, tal matéria se insere na política de governança corporativa da Petrobras, abarcando todas as contratações da estatal.
35. Ou seja, embora a aplicação do GRI/DDI se preste à área de compras, a sua definição e a avaliação é atribuição da governança da empresa, e não dos gestores responsáveis por suas aquisições. Tanto é que, segundo informado pela Petrobras, tais procedimentos competem à sua Gerência Executiva de Conformidade, a qual é ligada à Diretoria de Governança e Conformidade, que, por sua vez, não tem qualquer subordinação ou vinculação administrativa com a área de suprimento de bens e serviços.
36. Assim, o exame dessa matéria em um processo específico de fiscalização, conduzido pelos setores deste Tribunal envolvidos na avaliação do desempenho e da conformidade da gestão da Petrobras, que detêm conhecimento aprofundado acerca da sua organização e funcionamento, possibilitará a devida abrangência que o tema requer.
Acórdão:
9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (Seinfra Petróleo) que examine, em processo apartado, a legitimidade e a legalidade dos procedimentos utilizados pela Petrobras para a aferição do Grau de Risco de Integridade – GRI de empresas e da utilização desse parâmetro como critério de habilitação em certames.

Acórdão 2763/2020-Plenário

Voto:
Necessidade de estabelecimento de metas e instrumentos de *compliance* no repasse de recursos do BB à FBB
35. Sem prejuízo da conclusão que expus no tópico anterior, concordo com a unidade técnica quando assinala que o repasse de recursos do Banco do Brasil à FBB é feito sem os devidos controles que assegurem o alcance de metas e demais instrumentos de *compliance*, entre os quais destaco:
- pactuação de objetivos, metas e prazos;
- mecanismos fiscalização e controle da execução orçamentária;
- forma de prestação de contas da FBB ao Banco;
- mecanismos de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas para Fundação, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades.
36. Nesse sentido, é acertada a conclusão do titular da SecexFinanças ao assinalar a necessidade de um "termo de ajustamento de deveres e obrigações" a "permitir que o Banco do Brasil fiscalize a boa aplicação desses recursos, inclusive - e principalmente - quanto à finalidade e a eficiência de seus investimentos sociais."
37. Trata-se da aplicação de recursos de uma sociedade de economia mista, que, por isso, deve seguir, como regra geral, os princípios da Administração Pública fincados no *caput* do art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
38. Embora FBB tenha afirmado seguir o Regulamento de Licitações e Contratos do Banco do Brasil (RLBB) e esteja sujeita ao acompanhamento de auditoria externa e de seu conselho fiscal, o que revela alguma aderência a esses princípios, é imperioso estabelecer critérios para aferição da sua eficiência, o que requer a pactuação de metas e a definição de mecanismos de responsabilização.
39. Portanto, acolho em parte as determinações propostas pela SecexFinanças nos subitens b.1.1, b.1.2 e b.1.2.2, cujo teor passo a sintetizar no seguinte comando:
Fixar o prazo de 90 (noventa) dias ao Banco do Brasil S.A., para que implemente, se ainda não o fez, e apresente a este Tribunal instrumentos formais para regulamentar os repasses de recursos à Fundação Banco do Brasil, com o estabelecimento de metas de aferição periódica e mecanismos de *compliance*, incluindo procedimentos de fiscalização e controle da execução orçamentária, forma de prestação de contas ao Banco do Brasil e previsão de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas à Fundação, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades.

Acórdão 2764/2020-Plenário

Sumário:
Relatório de Acompanhamento (conformidade). Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Adequação das empresas estatais federais ao novo estatuto jurídico definido pela Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais - LRE). Dificuldade de cumprimento de exigências que demandam mudanças na cultura organizacional. Implementação insuficiente de instrumentos exigidos nos arts. 85 a 90 da Lei 13.303/2016, relativos ao controle do poder público e da sociedade sobre as estatais. Outros achados e oportunidades de aperfeiçoamento. Recomendações. Ciência. Encaminhamento de cópia dos autos. Apensamento.

Acórdão 312/2021-Plenário

Voto:
Vê-se que o código de boas práticas reconhece o conselho de administração como órgão que deve estar consciente dos impactos que as atividades da empresa podem causar na sociedade e que, como organismo central do sistema de governança corporativa, deve ser o guardião dos princípios, valores e do objeto social.
Por fim, considerando que o alcance do objeto social e a atuação dentro de parâmetros de conformidade e integridade, exige o monitoramento das atividades, o código prescreve que o conselho de administração avalie a eficácia do sistema de integridade/conformidade, que deve ser implementado nos termos do seu capítulo 4, Órgãos de Fiscalização e Controle, item 4.5, Gerenciamentos de Risco, Controles Internos e Integridade/Conformidade (*Compliance*).
Assim, não há que se eximir as empresas controladoras da responsabilização apurada nos autos, tendo em vista as suas obrigações, via conselho de administração ou diretamente, de orientar suas controladas para que cumpram suas funções sociais e de monitorar a exposição a riscos e a eficácia dos sistemas de integridade dessas empresas.
As provas contidas nas ações penais e nos acordos de leniência representam fortes indícios de que os acionistas controladores praticaram atos com abuso de poder e que foram, no mínimo, negligentes quanto ao cumprimento de suas obrigações de monitoramento da eficácia dos sistemas de integridade das suas controladas.
O esquema de fraudes a licitações e pagamento de propinas relacionados aos contratos de construção do Cenpes e do CIPD não poderia ter prosperado sem o consentimento ou a negligência dos acionistas controladores das empresas signatárias.
Nesses termos, acompanhando a jurisprudência do Tribunal, incluo os acionistas controladores na relação processual para citação solidária com os demais responsáveis.

Acórdão 1627/2021-Plenário

Voto:
Conforme informado pela estatal, a nomeação do Sr. (...) como membro da Diretoria Executiva da Petrobras foi precedida de avaliação dos critérios de integridade e *compliance*, o que se denomina como "*Background Check* de Integridade", e foram observados os requisitos mínimos e impedimentos para participação em cargos da administração, trazidos pela Lei 13.303/2016, de 30/6/2016.





(...)
Portanto, como se vê, não foram constatadas irregularidades na indicação do Sr. (...) para ocupar o cargo de diretor executivo da Petrobras, motivo pelo qual a presente representação deve ser julgada improcedente.

Acórdão 1744/2021-Plenário

Voto:
(...), o estabelecimento de parcerias requer a observância aos princípios constitucionais e societários aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como às regras de gestão, governança e de compliance exigidas.
Desta forma, não há motivação suficiente a suportar a contratação direta, pelo BNDES, de consultorias especializadas, com fundamento no artigo 28, § 3, inciso II, da Lei das Estatais.
Acórdão:
9.2. considerar juridicamente inviável a utilização do instituto de inaplicabilidade de licitação prevista no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, para fundamentar a contratação de consultores técnicos especializados.

Acórdão 2575/2022-Plenário

Acórdão:
1.7.1. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador "Tempo de Responsividade", (i) passe a coletar de forma estruturada a data de ocorrência do fato (ou de início, caso ainda em curso) , com a opção de o colaborador informar que não a conhece, e a data em que tomou ciência, (ii) considere refinar a métrica do tempo de responsividade dos processos internos, dividindo-a em dois períodos: o tempo de responsividade da área de apuração e o tempo de responsividade do órgão deliberativo;
1.7.2. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, objetivando otimizar a apuração das denúncias e garantir a aplicação justa e consistente das ações disciplinares, crie e passe a monitorar o indicador "Taxa de Conversão das Sanções Propostas";
1.7.3. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que estruture e disponibilize as informações acerca de sanções propostas e não aplicadas para fins de análise de *background check*;
1.7.4. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que incorpore novos métodos de avaliação dos treinamentos ofertados, de modo a obter retorno sobre seu impacto nas condutas e tarefas executadas por seus colaboradores e retroalimentar o planejamento de novos treinamentos de *compliance*.
1.7.5. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que monitore o indicador "Nível de Engajamento dos Denunciantes" com base no retorno dos informantes à denúncia realizada, como uma medida do engajamento do denunciante.
1.7.6. Recomendar à Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) que, em relação ao indicador "Nível de Aproveitamento das Denúncias Realizada", continue monitorando o número de denúncias arquivadas, utilizando os filtros que entender necessários, a fim de aferir a necessidade de treinamentos específicos aos usuários.
1.7.7. Dar ciência desse processo, e propor à Secretaria de Controle Externo responsável pelo jurisdicionado - Petrobras, que avalie a pertinência de efetuar verificações periódicas do Programa de *Compliance* da Estatal e assim constatar sua evolução.
1.7.8. Arquivar o presente monitoramento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após tudo o que foi aqui exposto, podemos inferir que o TCU já possui uma longa atuação no exame, fiscalização e controle do *compliance*/programas de integridade no setor público federal, incluindo a administração direta e indireta. A propósito, cabe salientar que em 2005 o TCU já tratava da questão, fazendo determinação ao Banco Central do Brasil para que elaborasse Manual de Procedimentos para Realização da Avaliação de Controle Interno e *Compliance* e o inserisse no Manual de Supervisão Bancária.

Destaque-se ser essa a decisão **mais antiga** em que aparece o termo *compliance* nos itens de deliberação.

No ano seguinte, ao realizar auditoria para verificar os riscos associados à administração da dívida pública, o Tribunal sugeriu a implantação de uma área de Gestão de Risco Operacional no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, dotada de autonomia e independência, com funções de gerência de risco operacional, controles internos, *compliance* (com foco em risco operacional), auditoria interna e gestão de segurança, abrangendo toda a estrutura da STN.

Mais recentemente (2018), uma auditoria evidenciou uma situação preocupante, ao demonstrar a elevada exposição ao risco de fraude e corrupção em instituições federais, decorrente das fragilidades nos sistemas de integridade, dos níveis iniciais de gestão de riscos e controles internos, da ausência ou deficiência dos modelos de dados abertos, transparência e *accountability*, e da ausência de critérios mínimos e objetivos para indicação de dirigentes.

Também foram apresentadas deliberações que trataram de possível ofensa aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da isonomia decorrente da mera exigência isolada de mecanismos de integridade em certames licitatórios, bem como da aferição do grau de risco de empresas e da sua utilização como critério de habilitação de licitantes, uma vez que podem configurar exigência restritiva e sem previsão legal.

O Tribunal, em outro caso que chamou a atenção, evidenciou a necessidade de instrumentos formais para regulamentar os repasses de recursos de entidade à sua fundação, com o estabelecimento de metas de aferição periódica e mecanismos de *compliance*, incluindo procedimentos de fiscalização e controle da execução orçamentária, forma de prestação de contas e previsão de responsabilização de agentes e cláusulas punitivas, em casos injustificados de não atingimento de metas, inadimplemento de obrigações ou prática de irregularidades. Em fiscalização para verificar a adequação das empresas estatais federais ao novo estatuto jurídico definido pela Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais), constatou-se dificuldade de cumprimento de exigências que demandam mudanças na cultura organizacional e implementação insuficiente de instrumentos exigidos na norma, relativos ao controle do poder público e da sociedade sobre essas entidades.

Em outro caso, o TCU entendeu que não há que se eximir as empresas controladoras da responsabilização em face de fortes indícios de que tenham praticado atos com abuso de poder e que foram, no mínimo, negligentes quanto ao cum-

primento de suas obrigações de monitoramento da eficácia dos sistemas de integridade das suas controladas, tendo em vista as suas obrigações, via conselho de administração ou diretamente, de orientá-las para que cumpram suas funções sociais e de monitorar a exposição a riscos e a eficácia dos sistemas de integridade dessas empresas.

Concluiu-se que o esquema de fraudes a licitações e pagamento de propinas não poderia ter prosperado sem o consentimento ou a negligência dos acionistas controladores das empresas signatárias.

Importante observar, ademais, que a Corte de Contas considerou improcedente representação que questionava a nomeação de um membro da Diretoria Executiva de estatal, tendo em vista a constatação de que o ato foi precedido de avaliação dos critérios de integridade e *compliance*, tendo sido observados os requisitos mínimos e impedimentos para participação em cargos da administração.

Gostaria, ao finalizar este ensaio, de trazer a lume citação que sempre utilizei ao encerrar as minhas palestras sobre o tema: "Há que buscar uma efetiva mudança de pensamento, uma verdadeira alteração e aquisição de cultura por parte dos atores, o que somente ocorre no tempo próprio de cada empresa, não sendo eficiente a imposição, pois o 'Compliance é um estado de espírito'!!"

Na sequência, foi apresentada deliberação por meio da qual o TCU considerou juridicamente inviável a utilização do instituto de inaplicabilidade de licitação prevista na Lei das Estatais para fundamentar a contratação direta de consultores técnicos especializados, uma vez que o estabelecimento de parcerias requer a observância aos princípios constitucionais e societários aplicáveis às empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como às regras de gestão, governança e de *compliance* exigidas.

Por fim, é trazido à colação recente decisão que efetuou diversas recomendações a relevante sociedade de economia mista no sentido do aperfeiçoamento dos seus procedimentos internos de apuração de denúncias e de garantia da aplicação justa e consistente das ações disciplinares, entre outras medidas de fortalecimento das suas atividades de controle e *compliance*.

Feito esse breve relato da jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, pode-se concluir que, sem dúvida, o caminho ainda é desafiador, mas os instrumentos necessários já estão postos à disposição dos órgãos de controle e, em especial, dos gestores e administradores públicos.

Gostaria, ao finalizar este ensaio, de trazer a lume citação que sempre utilizei ao encerrar as minhas palestras sobre o tema:

Há que buscar uma efetiva mudança de pensamento, uma verdadeira alteração e aquisição de cultura por parte dos atores, o que somente ocorre no tempo próprio de cada empresa, não sendo eficiente a imposição, pois o '*Compliance* é um estado de espírito'!! (CANDELORO; RIZZO, 2012, apud RIBEIRO; DINIZ, 2015, p. 98.) (Grifos não são do original.)

REFERÊNCIAS

BRAGA, M. A. de A.; GRANADO, G. A. R. Compliance no setor público: necessário, mas suficiente? equilíbrio entre compliance e accountability parece ser caminho razoável para mitigar corrupção. **Jota**, São Paulo, 17 abr. 2017. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compliance-no-setor-publico-necessario-mas-suficiente-17042017. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade**: diretrizes para empresas privadas. Brasília, DF: CGU, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAN), 2014. 28 p., il.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa gestão dos riscos**. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-gestao-de-riscos.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

COELHO, C. C. B. P. Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil. **RDFG: Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, Bahia, v. 3, n. 1, p. 75-95, jul./dez. 2016. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871/7602. Acesso em: 25 maio 2023.

GRAZZIOLI, Airton; SABO PAES, José Eduardo. **Compliance no Terceiro Setor**, São Paulo: Editora Elevação, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Estatuto Jurídico das Empresas Estatais**: Lei nº 13.303/2016 – Lei das Estatais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MESQUITA, C. B. C. de. O que é compliance público? partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (23 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 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Integridade pública**: uma estratégia contra a corrupção: Recomendação do Conselho da OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022.

RIBEIRO, M. C. P; DINIZ, P. D. F. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 87-105, jan./mar. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87. Acesso em: 16 maio 2023.