



# ÉTICA, GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA

Juliana de Toledo Machado



# Ética, governança e transparência

---

Juliana de Toledo Machado

IESDE  
2019

© 2019 – IESDE BRASIL S/A.

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

Capa: IESDE BRASIL S/A.

Imagens da capa: Sergey Nivens/ Panos Karas/Shutterstock  
eishier/ SeanPavonePhoto/ iStockphoto

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

---

M131e

Machado, Juliana de Toledo

Ética, governança e transparência / Juliana de Toledo Machado. -

1. ed. - Curitiba [PR]: IESDE Brasil, 2019.

112 p. : il.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-387-6547-9

1. Governança corporativa. 2. Ética empresarial. 3. Comportamento organizacional. 4. Ética profissional. I. Título.

19-60089

CDD: 174.4

CDU: 174.4

---

*Todos os direitos reservados.*



**IESDE BRASIL S/A.**

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

Batel – Curitiba – PR

0800 708 88 88 – [www.iesde.com.br](http://www.iesde.com.br)

## **Juliana de Toledo Machado**

Doutoranda em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Tecnologia e Sociedade pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em História Econômica pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Licenciada em História pelo Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora (CES-JF). Possui, ainda, formação internacional em Biologia Cultural, pela Escola Matriztica do Chile, e Investigação Apreciativa, pela Case Western Reserve University (EUA), além de MBA em Gestão de Projetos pelo Senai-SC. Atuou por mais de 10 anos na indústria automotiva, com desenvolvimento de pessoas, e por 13 anos na Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), em projetos estratégicos em parceria com a ONU, o PNUD e com outros órgãos internacionais, tendo sido a responsável pelo eixo temático Sociedades Inovadoras no BAWB – Global Forum – edição virtual. Atua como professora de Negócios Internacionais, Política Internacional, Economia Internacional, Gestão Pública e Ética. Possui experiência no desenvolvimento de materiais para educação a distância (EaD), escrevendo conteúdos baseados em metodologias ativas de aprendizagem para diversas disciplinas.



# Sumário

---

## *Apresentação 7*

### **1. Ética: uma introdução 9**

- 1.1 O que é ética 10
- 1.2 Pode-se aprender ética? 12
- 1.3 A importância e o significado da ética para o homem 15
- 1.4 Ética, moral e legalidade 17
- 1.5 Ética empresarial 19

### **2. Ética e compliance 25**

- 2.1 O que é compliance: conceito e histórico 26
- 2.2 Aplicação do compliance nas empresas 29
- 2.3 Compliance no setor público 33

### **3. Governança: o que é e como se aplica 41**

- 3.1 O que é governança: componentes e práticas 42
- 3.2 Objetivos e mecanismos da governança 46
- 3.3 Governança e governabilidade 49

### **4. Governança na gestão pública 55**

- 4.1 O que é gestão pública 56
- 4.2 Aplicação da governança na gestão pública 61
- 4.3 Governança pública e suas características 65

## **5. Ética e legalidade 73**

5.1 Licitações, convênios e parcerias 73

5.2 Estatuto jurídico da empresa pública 80

5.3 Ações corretivas e sua aplicação 85

## **6. Transparência e combate à corrupção 91**

6.1 Transparência e reputação das empresas 92

6.2 Combater a corrupção: uma meta de muitos países 96

6.3 O combate à corrupção no Brasil 99

*Gabarito 107*



# Apresentação

---

Em um primeiro momento, pensar em falar de ética, governança e transparência pode causar estranheza. Isso porque ética parece algo óbvio, que todos conhecem e, portanto, não precisa ser discutido. Já a governança é frequentemente entendida como um conceito restrito a determinado grupo, enquanto a transparência, por sua vez, é vista como responsabilidade dos políticos.

No decorrer das páginas deste livro, desmistificaremos tal estranheza, mostrando como o pensar e o agir ético estão presentes no cotidiano de cada um de nós e precisamos refletir sobre eles; já a governança vem ganhando espaço em empresas públicas e privadas, e a transparência deve ser um objetivo de todos para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Cada capítulo desta obra é destinado à compreensão de um desses assuntos, bem como de temas correlatos a eles. Assim, iniciamos apresentando a ética no primeiro capítulo, o *compliance* no segundo e a governança no terceiro. A gestão pública, suas particularidades e sua relação com a governança são assuntos do quarto capítulo.

O quinto capítulo tem um tom mais jurídico, pois trata de licitações, estatutos e ações corretivas. Por fim, no sexto capítulo, será feito um panorama sobre o combate à corrupção ao redor do mundo, fixando o olhar nas ações adotadas pelo Brasil.

Este livro não tem a pretensão de esgotar nenhum desses assuntos, mas objetiva fomentar a curiosidade em relação aos temas abordados e servir como um incentivador para a busca de aprofundamento, seja por meio das leituras indicadas, seja pelo despertar de um olhar crítico sobre a sociedade atual.

Bons estudos!

## Ética: uma introdução

---

Sejam bem-vindos à disciplina de Ética, governança e transparência.

Vamos iniciar nossos estudos falando sobre a ética, assunto que, principalmente nos últimos tempos, é tema de conversas em família e entre amigos. Além de figurar com frequência nas mídias sociais, ela também está na pauta de organizações públicas e privadas e nos noticiários.

Ingetraut Dahlberg (1978), cientista e filósofa alemã, em seu artigo científico chamado “Teoria do conceito”, mostra que para discutir determinados assuntos, primeiramente, é importante entender os conceitos que os sustentam, e a ética sempre foi tema bastante discutido, desde os filósofos clássicos até os estudiosos atuais. Mas não é só a academia que se ocupa de tal discussão, o mundo empresarial também vem manifestando crescente preocupação em dialogar sobre um código de ética nas relações corporativas, produtivas e comerciais.

Falar de ética é tratar sobre as relações humanas, de sustentabilidade, falar do planeta (ou nossa casa comum), de crise ambiental, crises políticas, responsabilidades, enfim, temas que permeiam a vida de todos.

Neste capítulo, vamos entender o que é ética, se é possível aprendê-la, qual a sua importância para a humanidade, a diferença entre ética, moral e legalidade, que muitas vezes não é clara para as pessoas, e, por fim, a ética dentro das empresas ou ética empresarial.

## 1.1 O que é ética

O estudo da ética na sociedade ocidental teve início com o grego Sócrates, que se ocupava de refletir sobre os valores e preceitos morais. Na busca por entender tais assuntos, o filósofo frequentemente interpelava seus concidadãos sobre o que eles entendiam por coragem, amizade, justiça e amor, temas que se configuram como princípios e valores de ordem moral.

Pode parecer estranho imaginarmos um sujeito andando pelas ruas e fazendo tais perguntas aos transeuntes, mas, na verdade, o objetivo de Sócrates era fazer com que as pessoas pensassem sobre as questões propostas, o que evidenciava o caráter filosófico do exercício de reflexão sobre os valores. Sua prática buscava respostas para perguntas que ainda hoje inquietam nossa sociedade. Por exemplo: como saber se uma conduta é boa ou não? Reprovável ou virtuosa? Por que o bem é uma virtude e o mal é um erro? É melhor ser justo ou injusto?

Além de Sócrates, Aristóteles, outro filósofo grego, também se ocupou de pensar a ética de forma profunda e transmitiu seus conhecimentos para o filho por meio dos escritos de *Ética a Nicômaco* (2016). Na obra, o pensador apresenta uma teoria da ação humana construída com o estudo dos atos humanos. Ele observou como a razão humana interfere em suas paixões, desejos e ações, bem como até que ponto tais ações são voluntárias ou involuntárias.

Uma característica bastante importante dos estudos de Aristóteles (que foi discípulo de Platão<sup>1</sup>) é que a ética, tal qual ele a chamava, não podia ser separada do que ele denominava *política*, sendo ambas entendidas como “a ciência do sumo bem”.

Vimos na introdução deste capítulo que é importante entender os conceitos que compõem os objetos de discussão. Nesse sentido,

---

1 Aristóteles foi aluno de Platão e professor de Alexandre, o Grande. É considerado, ao lado de seu mestre, um dos mais importantes filósofos da Grécia.

é necessário saber que a palavra *ética* tem origem grega e significa costume, comportamento, podendo ser entendida como um grupo de normas, princípios ou formas de pensar que guiam as ações de determinado grupo. Ainda de acordo com o minidicionário Aurélio, “ética é o estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana, do ponto de vista do bem e do mal. Conjunto de normas e princípios que norteiam a boa conduta do ser humano” (FERREIRA, 2001, p. 300). Portanto, conforme as acepções apresentadas, inferimos que a atitude ética se apoia na intencionalidade da ação, na consciência tranquila e na integridade do ser humano.

Se interrompermos agora a leitura deste capítulo para fazer um exercício de reflexão, perceberemos que as questões éticas fazem parte de todos os domínios da atividade humana. Quando nos deparamos com situações nas quais temos de decidir entre certo ou errado, se uma atitude está no domínio do bem ou do mal, se algo é permitido ou proibido, estamos lidando com questões éticas. E não é só no âmbito pessoal que esses temas emergem, mas também na política, economia, educação, religião, nos negócios e onde houver dois ou mais indivíduos se relacionando.

É correto dizer que as pessoas têm um senso ético e sempre estão avaliando suas ações. Na maioria das vezes, tais ações não envolvem somente o indivíduo, mas também outras pessoas que podem vir a sofrer as consequências (ALENCASTRO, 2012). Nessa autoanálise, podemos fazer também perguntas como:

- “Posso mentir por um bem maior ou devo sempre dizer a verdade?”
- “Dependendo da circunstância, posso atravessar fora da faixa ou passar no sinal vermelho?”
- “Para matar a fome do meu filho, posso roubar?”
- “Para que minha empresa não entre em falência e várias pessoas percam o emprego, devo fraudar determinado relatório?”

O cenário exposto mostra que a ética é constituída por muita reflexão, inúmeras perguntas e poucas convicções, pois, como é falado em uma das primeiras cenas do filme *Pacto dos lobos* (2001), “as certezas transformam os homens em loucos e tolos”.

Obviamente, existem muitos outros filósofos antigos e atuais que trataram e tratam da ética em correntes filosóficas distintas. Nesta seção, falamos de Sócrates e Aristóteles por entendermos que eles nos ajudam a ter uma visão geral e nos introduzem ao tema; no entanto, para quem deseja se aprofundar nos estudos sobre ética, os filósofos Kant, Santo Agostinho, Hegel, Hannah Arendt, entre outros, são leituras que podem ajudar.

## 1.2 Pode-se aprender ética?

A pergunta que abre esta seção é, na verdade, uma proposição provocativa. A exemplo do que fazia Sócrates com seus contemporâneos, o que buscamos com ela é que, ao ter passado pelo conteúdo inicial, o leitor possa refletir sobre a ética e suas perspectivas.

Para ajudar na análise, é importante conhecer as bases que construíram os modelos éticos e entender as propostas colocadas pelos filósofos, no decorrer da História, como possíveis respostas às questões éticas das perguntas apresentadas na primeira seção.

Começamos entendendo que os seres humanos só conseguem realizar sua existência, ou o “ser no mundo”, na convivência com os demais, uma vez que são seres sociais cujas ações e decisões afetam outras pessoas. Com isso, desde os primórdios da humanidade, percebeu-se que, para funcionar adequadamente e não ser caótica, a convivência humana precisa ser ordenada por normas, regras e leis. Por sua vez, tais normas, regras e leis precisam fazer sentido para os indivíduos, que devem entender sua importância e relevância, pois só assim irão cumpri-las adequadamente. Caso contrário, todo

o conjunto de normas que deveriam ser seguidas com o intuito de beneficiar as pessoas se transformará em letra morta.

Se considerarmos que a ética tem como maior interesse compreender como se configura o processo de formação dos hábitos, costumes, regras e leis que regem as sociedades (ALENCASTRO, 2012), fica claro o porquê de ser importante estudá-la nos dias atuais. Na busca por tal entendimento, teorias vêm sendo formuladas desde a Antiguidade e surgem novas em diversas épocas e diferentes sociedades. Tais teorias (ou modelos éticos) podem ser divididas de acordo com suas motivações básicas, que são:

- ética das virtudes;
- ética religiosa;
- ética do dever;
- finalismo;
- utilitarismo.

Veremos cada uma delas a seguir.

### **1.2.1 Ética das virtudes**

A ética das virtudes tem seu foco no indivíduo ou no agir virtuoso. Sua pergunta direcionadora é “como devo viver?”, ao que Aristóteles responde: “no cultivo das virtudes”. É importante observar que, enquanto Platão considerava a virtude inata, ou seja, qualidade com a qual o indivíduo nasce, Aristóteles entendia que as virtudes podem ser aprendidas e deixa isso muito claro em *Ética a Nicômaco*.

Aristóteles dividiu as virtudes em duas categorias: virtudes éticas, que são alcançadas pelo exercício e pelo hábito, como justiça, temperança, lealdade, honestidade, fidelidade entre outras; e a dianoética, ou não morais, que são obtidas pelo estudo e ensinamento. Entre elas estão a coragem, a sapiência e a prudência. É importante ter em mente que os grupos de virtudes se relacionam

e, por isso, nesse sentido, uma pessoa prudente (virtude dianoética) costuma ter temperança (virtude ética) nos seus gastos.

### 1.2.2 Ética religiosa

A ética religiosa, como o próprio nome sugere, é determinada e regulada por princípios religiosos. Um de seus maiores guias é o conjunto de ordens presente nos *Dez Mandamentos*, entendido como imperativo supremo e inquestionável. Ao preconizar total obediência aos deveres religiosos, a ética cristã se configura como um exemplo bastante contundente desse modelo ético.

### 1.2.3 Ética do dever

O filósofo alemão Immanuel Kant foi quem propôs o modelo da ética do dever, que tinha como direcionador não mais a religião, mas a razão humana. Kant defendia a seguinte tese: quando o indivíduo – que atua racionalmente – reconhece a importância e a necessidade de se obedecer determinada regra, nasce dentro dele o senso do dever. Para o autor, um ato bom é aquele praticado por todas as pessoas, sem distinção. Duas frases de Kant podem resumir as bases da ética do dever. São elas: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente, como um fim e nunca simplesmente como um meio” (KANT, 1984, p. 135) e “age como se a máxima de tua ação devesse tornar-se lei universal” (KANT, 1984, p. 135).

### 1.2.4 Ética finalista

A ética finalista, por sua vez, lembra bastante Nicolau Maquiavel, pois, assim como o pensador, entende que os fins justificam os meios. O ponto de partida do pensamento utilitarista não são as regras, mas os objetivos. Nesse modelo, as ações são avaliadas de acordo com o quanto facilitam o alcance de objetivos.



### 1.2.5 Ética utilitarista

Por fim, temos o utilitarismo, que relaciona o útil ao bom. O modelo utilitarista apregoa que o objetivo da ética é proporcionar o máximo de felicidade ao maior número de pessoas possível. Para os utilitaristas, ter o máximo de felicidade significa ter o máximo de utilidade, uma vez que assim se alcançaria o máximo de prazer e o mínimo de dor.

Todos os modelos éticos têm suas qualidades e imperfeições, seus prós e contras. O importante, quando pensamos em cada um deles ou em qualquer outra questão ética, é que a reflexão não seja apoiada em convicções íntimas, pois, como já demonstrou Max Weber (2004), isso não é adequado e limita as possibilidades de aprendizado.

## 1.3 A importância e o significado da ética para o homem

Por viverem em sociedade, mantendo recorrentes e constantes dinâmicas relacionais com outros indivíduos, os seres humanos são considerados seres sociais, políticos e comunitários. Claro que um leitor mais atento pode dizer que outros animais também vivem em comunidade ou bandos e que pesquisadores já conseguiram até mesmo distinguir certas ordenações em suas relações. Esse leitor está correto.

O que difere os homens desses animais que também vivem de forma coletiva é a capacidade de usar a razão, emitir juízos, elaborar conceitos e ideias a respeito do próprio modo de agir, bem como sobre as atitudes alheias, além de se comunicar usando a palavra articulada.

As capacidades listadas possibilitam que vivamos em coletividades humanas que, por sua vez, originam a cultura de um grupo. O termo germânico *kultur*, em sua origem, era utilizado para simbolizar

todos os aspectos espirituais de um grupo, enquanto seu equivalente *culture*, do inglês, quando tomado em seu amplo sentido etnológico, representa o complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábito adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade.

A cultura, mais do que a herança genética, determina o comportamento da humanidade e justifica suas realizações, uma vez que as pessoas agem de acordo com seus padrões culturais. Historicamente, ao adquirir cultura, o homem passou a, cada vez mais, depender do aprendizado, já que ela é o resultado e a totalidade dos produtos desenvolvidos pela atividade humana, tanto materiais quanto simbólicos (ALENCASTRO, 2012). Para Santos (1994, p. 41), a cultura abarca “todo o conhecimento que uma sociedade tem sobre si mesma, sobre outras sociedades, sobre o meio material em que vive e sobre a própria existência”.

Grupos sociais distintos possuem diferentes formas de cultura, as quais, por sua vez, apresentam racionalidades próprias, que devem ser bem entendidas para suas práticas fazerem sentido. O observador não deve julgar como diferente uma cultura que, por exemplo, proíba o consumo de carne suína, mas procurar entender que práticas culturais estão relacionadas aos contextos nos quais foram construídas. Assim, entendemos cultura como algo transmitido e aprendido.

As culturas e sociedades estabelecem diferentes padrões e regras morais, determinando o conceito do que é bom e mal, proibido e autorizado, de conduta certa ou errada. Daí vem a afirmação de Humberto Maturana: “toda dor é cultural” (MATURANA; DÁVILA, 2009, p. 209). A cultura, portanto, pode ser vista como um conjunto de valores internalizados pelos indivíduos, ainda que de forma inconsciente, e que definirão suas atitudes no meio. Logo, quando

falamos em cultura, necessariamente estamos falando de ética, e tal compreensão é primordial para entendermos as relações humanas.

## 1.4 Ética, moral e legalidade

Em sua obra *A República* (2014), Platão conta a história de um pastor chamado Giges que, em determinada ocasião, foi participar da reunião mensal de pastores usando um anel mágico. No momento em que estava sentado com seus pares, distraidamente Giges girou o anel em seu dedo e, quando a pedra cravada na joia se virou para a palma de sua mão, de imediato o pastor ficou invisível para as demais pessoas que se encontravam no local.

Quando Giges se deu conta de que o simples movimento de girar o anel lhe dava o poder da invisibilidade, seduziu a rainha, matou o rei e se apoderou do trono. Pegava tudo o que queria nas casas e mercados, soltava uns prisioneiros, matava outros e deitava-se com quem tinha vontade, pois não temia qualquer represália ou castigo, uma vez que ninguém o via em ação.

Platão afirma que, ao fazer tais coisas, Giges agiu como qualquer outro, pois, segundo o autor, ninguém é justo por opção, mas por obrigação.

A história de Giges é um bom ponto de partida para a reflexão sobre o ético, o moral e o legal. Quando o pastor participa da reunião do grupo de trabalhadores ao qual pertence, está atuando de acordo com as regras e a cultura de sua época e região. No entanto, quando vê a oportunidade de atuar sem sofrer nenhum tipo de punição, seus atos passam a ir contra o que é ético, moral e legal, uma vez que ele prejudica outras pessoas, rouba e se aproveita de sua invisibilidade para fazer o que bem entende. Isso mostra que, antes de possuir o anel, Giges não agia guiado pela reflexão do que era certo ou errado, mas motivado pela força da lei. E isso faz toda a diferença.

Ética, moral e legalidade fazem parte da mesma dinâmica, mas não são a mesma coisa. A ética, nesse contexto, é uma dimensão mais geral e teórica, na qual ocorrem a reflexão e a crítica sobre o conviver e as ações humanas. Esse processo reflexivo promovido pela ética é o alicerce que estabelece as questões morais e legais.

Voltando ao Gíges, é possível inferir que mesmo ele fazendo uma reflexão ética e empática sobre seus atos, ainda com o poder que lhe foi concedido pelo anel, não os realizaria.

A moral pode ser entendida como o conjunto de hábitos e costumes aceitos em determinada cultura. Por isso, é tão complicado discutir moral, afinal, o que é aceito e natural em determinado grupo pode ser até mesmo ilegal em outros. Um exemplo global disso é a pena de morte.

No domínio individual, as questões morais são assumidas, e o moralmente correto é praticado pelos indivíduos, quando faz sentido e tem significado para eles. Assim, as pessoas praticam o que é tido como certo por sua comunidade, independentemente de sofrerem ou não punição. Para Gíges, ainda que sua comunidade não aprovasse o assassinato, o roubo, a luxúria, tais normas não faziam sentido. Tanto que, como dito anteriormente, quando ele teve a oportunidade de praticá-las sem ser penalizado, não hesitou.

A legalidade tem a ver com as leis que, para muitos juristas, representam o mínimo de moral obrigatória necessária para o funcionamento regado e harmônico de uma sociedade. Uma vez que alguns indivíduos, assim como Gíges, nem sempre demonstram disposição espontânea para agir dentro da moralidade estabelecida, é necessário que ela seja fortalecida por meio de leis e sanções. Em linhas gerais, as leis servem para orientar decisões sobre como agir em determinadas situações, por meio de normas de condutas claras e universais.

## 1.5 Ética empresarial

Nem sempre a ética voltada ao meio empresarial era abordada pelas organizações. A tendência era acreditar que ética e negócios não combinavam e, nesse sentido, muitos executivos expressavam sarcasmo quando interpelados sobre o assunto, por, até então, entenderem que no mundo dos negócios predominavam a ganância, a busca desenfreada pelo lucro e o crescimento constante. Nesse universo, a honestidade era vista como uma fraqueza.

No final dos anos 1960, porém, essa realidade passou a mudar, e o tema ética foi ganhando destaque graças a uma série de escândalos ocorridos nos Estados Unidos. Eles eram causados tanto por produtos que colocavam em risco a saúde e até mesmo a vida dos consumidores quanto devido a práticas empresariais contrárias à moral e à legalidade.

A partir daí, nas décadas seguintes, muitos seminários sobre ética foram realizados. Executivos treinados e universidades adotaram a disciplina em todas as áreas do conhecimento e várias empresas inseriram comitês de ética em seus organogramas.

A ética se tornou tema tão presente no cotidiano de indivíduos e corporações que, no Brasil e no exterior, existem diversas entidades dedicadas ao seu estudo e debate. Um exemplo é o Instituto Brasileiro de Ética nos Negócios, que tem como missão fomentar a ética no ambiente empresarial e estudantil.

Para se manter no mercado, as empresas precisam adotar novas práticas que atendam às necessidades de bens e serviços atuais, promovam retorno de capital a seus acionistas, cumpram as leis, paguem os impostos pontualmente, contribuam para o desenvolvimento da localidade em que estão inseridas e ofereçam condições de trabalho justas para seus funcionários (ALENCASTRO, 2012).

Na gestão, existe uma ampla variedade de temas que podem ser abordados à luz da ética. Podemos discutir ética em relação a produtos, propaganda enganosa, lucro, informação e comunicação, entre outros.

Especificamente sobre comunicação e informação, Mattar Neto (2010, p. 313) afirma que:

questões relativas ao tratamento da informação e à comunicação corporativa revestem-se também de cunho ético. Como encarar a honestidade na comunicação corporativa, interna e externa? Estaria o funcionamento efetivo das organizações dependente de relacionamentos baseados em respeito, honestidade, justiça e verdade? Informações constantes de relatórios, fraudes, manipulação da informação e da mídia são também interessantes do ponto de vista ético. Quantas de suas informações sigilosas a empresa é obrigada a compartilhar? Quando? Com quem?

Tais perguntas ajudam profissionais e empresas a refletirem sobre as normas vigentes como regras morais existentes, racionalizar a respeito delas e conduzir seus negócios.

Laura Nasch (1993, p. 6) define ética nas organizações como “o estudo da forma pela qual normas morais pessoais se aplicam às atividades e aos objetivos de uma empresa comercial”. Dessa forma, podemos entender que a ética nas organizações é construída e praticada pelas pessoas, que transferem para elas as mesmas crenças e princípios que aprenderam na sociedade.

Considerando tal fato, as empresas devem buscar desenvolver a formação ética e inseri-la como um elemento a mais em sua administração, uma vez que, conforme adverte Aguilar (1996, p. 15),

o custo da conduta antiética pode ir muito além das penalidades legais, notícias desfavoráveis na imprensa e prejuízos nas relações com os clientes. Muitas vezes a consequência mais grave é o dilaceramento do espírito organizacional.

Uma empresa ética é aquela que mantém sua lucratividade, pois o lucro é um imperativo para sua sustentabilidade, e, ao mesmo tempo, conserva práticas alinhadas aos preceitos morais e legais da sociedade em que se encontra.

As empresas têm cada vez mais se dado conta de que a falta de ética em suas operações coloca em risco a própria existência. Esse risco é potencializado pelo alto nível de conectividade dos dias atuais, em que a reputação de uma corporação pode ser enaltecida ou desmoranar devido aos rápidos compartilhamentos de informação.

## Considerações finais

Entender ética é compreender as relações humanas. O homem é um ser racional que se distingue dos demais animais por apresentar a capacidade de refletir seus atos e racionalizar. No entanto, para realizar tal processo, é necessário conhecer os preceitos éticos e as normas morais e legais que vigoram na sociedade em que estamos inseridos.

O mesmo processo é aplicável às empresas. Sem valores éticos bem definidos e conhecidos por todos, por meio de sua missão, visão e valores, e, sobretudo, praticados em suas operações e fluxos, uma empresa dificilmente sobreviverá, uma vez que a ética passou a ser uma exigência da sociedade como um todo.

Nos próximos capítulos serão tratados os temas governança, *compliance* e transparência. Além disso, vamos entender que a ética, em seus diversos domínios, é fundamental para a construção da compreensão das relações e implicações entre esses temas.

## Ampliando seus conhecimentos

Como vimos neste capítulo, a ética tem sido um tema recorrente de livros, palestras, artigos, entre outros. Assim, deixamos três dicas que servirão para ampliar os conhecimentos estudados até aqui.

- O QUE é ética? 2016. Publicado pelo canal Marcelo Doi. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Q-CcfQXJJhc>. Acesso em: 25 set. 2019.

No trecho do programa *Café Filosófico*, os filósofos contemporâneos Mario Sergio Cortella e Clóvis de Barros Filho falam sobre ética no cotidiano.

- MARTINS FILHO, I. G. *Ética e ficção*: de Aristóteles a Tolkien. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

Se observarmos atentamente, veremos que muitos filmes (senão todos) tratam de temas ligados à ética em menor ou maior proporção. Considerando tal fato, imagine agora *Ética a Nicômaco*, de Aristóteles, dentro das cenas de *O Senhor dos Anéis*. Pois Ives Gandra Martins Filho imaginou, pesquisou, analisou e escreveu *Ética e Ficção, de Aristóteles a Tolkien*, livro no qual materializou a teoria aristotélica nos personagens tolkianos.

- GONTIJO, E. D. Os termos ‘ética’ e ‘moral’. *Mental*, Barbacena, ano IV, n. 7, p. 127-135, 11 jul. 2006. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/mental/v4n7/v4n7a08.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

Os estudos sobre ética e moral estão presentes em todas as áreas do conhecimento. Tanto que o psicólogo Eduardo Dias Gontijo, doutor em psicologia pela United States International University of San Diego e professor da



Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), escreveu o artigo “Os termos ‘ética’ e ‘moral’”, no qual aborda a confusão no uso dessas duas palavras, tema que também abordamos na seção 1.4 deste capítulo.

## Atividades

1. Diante de tudo o que você leu neste capítulo, bem como após assistir ao vídeo com as falas de Mário Sérgio Cortella e Clóvis de Barros Filho, voltamos a perguntar: é possível aprender ética? Justifique.
2. Quando falamos em cultura, necessariamente estamos falando também de ética. Como visto na seção 1.3, Humberto Maturana afirma que “toda a dor é cultural”. Com base no que foi estudado, o que você entende quando lê essa afirmação?
3. Neste capítulo, foi apresentado o caso de Gíges, um indivíduo que, ao ter uma oportunidade, passou por cima da ética, da moralidade e da lei com o intuito de obter benefícios para si mesmo. Tanto a ficção quanto a realidade estão repletas de histórias similares, como Robin Hood, que roubava dos ricos para dar aos pobres. Quais são as similaridades e diferenças, do ponto de vista ético, moral e legal, entre esses dois personagens?

## Referências

AGUILAR, F. J. *A ética nas empresas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

ALENCASTRO, M. S. C. *Ética empresarial na prática: liderança, gestão e responsabilidade corporativa*. Curitiba: Intersaberes, 2012.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. e notas de Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2016.

DAHLBERG, I. Teoria do conceito. International Classification. Verlang Dokumentation. Munchen, Alemanha Ocidental. *Ci. Inf.*, Rio de Janeiro, ano 7, n. 2, p. 101-107, 1978.

FERREIRA, A. B. de H. *Miniaurélio século XXI escolar*: o minidicionário da língua portuguesa. 4. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

KANT, I. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MATTAR NETO, J. A. *Filosofia e ética na administração*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATURANA, H. R.; DÁVILA, X. Y. *Habitar humano*: em seis ensaios de biologia-cultural. Trad. de Edson Araújo Cabral. São Paulo: Palas Athena, 2009.

NASCH, L. *Ética nas empresas*: boas intenções à parte. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1993.

PLATÃO. *A República*. Trad. de Leonel Vallandro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

SANTOS, J. L. dos. *O que é cultura*. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

WEBER, M. *Ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

## Ética e *compliance*

---

Agora que já estudamos o que é ética, suas implicações e como ela impacta a vida de todos, passaremos para um segundo assunto de igual importância e interesse: *compliance*.

Nos últimos anos, graças à globalização e ao advento das mídias sociais, temos tomado cada vez mais conhecimento sobre escândalos financeiros e atos de corrupção envolvendo grandes empresas de alcance mundial. Tais acontecimentos não afetam somente essas instituições, mas também suas nações de origem e demais *stakeholders*. Negócios são prejudicados e reputações, abaladas, comprometendo milhões.

**stakeholders:**  
todos os  
envolvidos em  
determinado  
projeto ou negócio.

Para conter tais eventos e punir seus responsáveis, vários países implementaram regras e leis de combate à corrupção, compelindo as corporações a adotarem políticas de *compliance* para se manterem atuantes nos mercados local e global. O Brasil também aderiu a esse movimento ao promulgar a Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), que atribuiu relevância aos programas de integridade e concedeu destaque ao termo *compliance*.

Neste capítulo, entenderemos melhor como se deu esse processo, o conceito de *compliance* e seu histórico, como as organizações o aplicam em seu cotidiano e, por fim, de que modo o setor público tem atuado nessa nova realidade.

## 2.1 O que é *compliance*: conceito e histórico

O modo como as organizações atuam e realizam suas operações, tanto em nível local como global, tem sido tema de reflexão por parte de governos, agências internacionais, opinião pública e das próprias corporações, interessadas em não prejudicar seus rendimentos ao redor do mundo.

A importância atribuída ao tema foi estabelecida a partir do momento em que vieram à tona escândalos de corrupção, como os que envolveram a companhia de energia norte-americana Enron, em 2001; as alemãs Siemens e Volkswagen, em 2006 e 2015, respectivamente; a brasileira Petrobras, em 2014; e até a internacional FIFA, em 2015, entre outros. À medida que as pessoas tomaram conhecimento dos atos de corrupção dessas grandes corporações, a palavra *compliance* começou a aparecer de forma recorrente em noticiários e relatórios, bem como na rotina de empresas dos mais variados setores.

Com isso, seria de se imaginar que a aplicação do *compliance* viesse obtendo grande sucesso, com os processos todos ajustados e as empresas já atuando totalmente dentro da conformidade. No entanto, essa ainda não é a realidade que se observa. Bertocelli (2019, p. 37) aponta a falta de clareza sobre o significado do termo *compliance* como um dos fatores responsáveis pela implementação de “programas com baixa consistência jurídica, incapazes de gerenciar riscos e cumprir seus verdadeiros propósitos”.

Fica clara, então, a importância de entendermos qual é, de fato, o significado dessa palavra. Você se lembra do artigo “Teoria do conceito”, sobre o qual falamos no capítulo anterior? Mais uma vez, esse texto se mostra correto.

A palavra *compliance*, originada do verbo inglês *to comply*, significa “agir de acordo com a lei”, dentro das normas da empresa, cumprir as regras, agir eticamente. Em português, podemos dizer

que estar em *compliance* significa estar em conformidade. Manzi (2008, p. 15) complementa esse conceito afirmando que “o termo *compliance* significa cumprir, executar, satisfazer, realizar algo imposto. *Compliance* é o ato de cumprir, estar em conformidade e executar regulamentos”. Dessa forma, a empresa que está em *compliance* consegue reduzir riscos tanto de ter sua reputação abalada quanto de ter problemas regulatórios e legais.

Um número cada vez maior de empresas tem adotado programas de *compliance*, também chamados de *programas de integridade*, implementando sistemas e procedimentos de controle de riscos e preservação de valores. O processo de *compliance* deve atender à legislação dos países nos quais a empresa atua e precisa estar alinhado com sua missão, visão e valores.

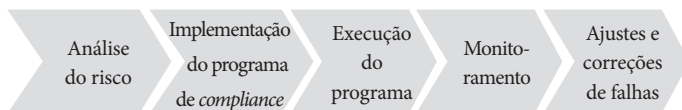
No Brasil, especificamente, existe o Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE), instituição sem fins lucrativos que busca garantir a integridade dos negócios realizados no país. Segundo o Instituto, para que um programa de *compliance* seja efetivo, ele precisa prever a elaboração de regras e o treinamento de profissionais, o desenvolvimento de controles e processos internos, a implementação de mecanismos de controle e identificação de desvios de conduta e, ainda, monitoramentos e auditorias internas e externas.

Já existe um grande número de empresas que incluíram a área de *compliance* em seus organogramas. Nelas atuam profissionais bem treinados e que são, também, monitorados – *compliance* do *compliance* (CARVALHO; ALMEIDA, 2019). Isso é necessário porque, além de garantir a transparência nos processos, ajuda a identificar se seus elementos estão sendo aplicados adequadamente, visto que existem casos em que ocorrem problemas, seja por falta de entendimento das normas, seja pela forma como elas são praticadas. Incoerências também acontecem por excesso de pessoas envolvidas nos processos disciplinares ou pela falta

de informações disponibilizadas ao funcionário investigado (CARVALHO; ALMEIDA, 2019).

Um programa de *compliance* é composto por cinco etapas, conforme mostra a Figura 1.

**Figura 1** – Etapas do programa de *compliance*



Fonte: Elaborada pela autora.

Na etapa de **análise do risco**, a ação considerada não conforme é identificada e investigada para que seu impacto e suas implicações sejam mensurados e, a partir de então, um plano de contenção possa ser traçado. Entre as não conformidades mais comuns estão lavagem de dinheiro, corrupção, assédio de diversas naturezas, fraude, divulgação de dados confidenciais, trabalho desumano, violação de normas e leis, entre outras possibilidades.

O segundo estágio consiste na **implementação do programa de compliance**, que implica conscientizar todos os níveis da empresa sobre a missão, a visão e os valores da companhia, divulgar as normas internas e realizar treinamentos, além de definir responsáveis por monitorar riscos, identificar quebras de protocolos e prever punições.

Na fase de **execução do programa**, os responsáveis o colocarão em prática, executando os processos e disseminando as políticas internas e externas. Muitas vezes, as etapas dois e três caminham em paralelo.

O **monitoramento**, por sua vez, corresponde à aplicação de pesquisas de campo periódicas realizadas pela área de *compliance*, com o objetivo de identificar como os demais colaboradores da empresa atuam, bem como verificar se observam regras e normas. É uma auditoria interna que verifica o cumprimento das regras

de *compliance* da empresa, da legislação vigente e – ponto muito importante – tenta entender se os processos fazem sentido no contexto da organização.

Por fim, realizam-se os ajustes de processos e a correção das falhas que porventura tenham sido detectadas na fase de monitoramento. Na fase de **ajustes e correções de falhas**, são tomadas as medidas de contenção de riscos, realinhamento de processos e, quando necessário, punição dos responsáveis.

Essa prática começou com bancos e instituições financeiras, além de empresas voltadas à saúde, e vem se estendendo para os mais variados setores.

Entretanto estabelecer uma área de *compliance* não é simples. Alguns gestores acreditam que basta publicar um código de conduta com um conjunto de políticas corporativas e realizar alguns treinamentos. Na verdade, essa postura pode se voltar contra a empresa. Um programa de *compliance* implementado de modo inadequado, além de não alcançar seus objetivos, também pode ser visto pelas autoridades competentes como um artifício para driblar e iludir clientes, governos, órgãos reguladores e a sociedade como um todo. Tal interpretação pode ser mais prejudicial para a empresa do que ela não ter um programa de *compliance*.

## 2.2 Aplicação do *compliance* nas empresas

Uma constatação filosófica e bastante prática é o fato de que nenhuma instituição, independentemente de sua natureza, existe sem pessoas. Bancos, indústrias automotivas, universidades, redes de *fast food*, entre outros, seriam somente prédios se, em seu interior, não houvesse pessoas atuando, criando e executando suas normas e processos. Em suma, ao final, o que importa são as pessoas.

Isso posto, podemos concluir que, quando a alta direção de uma organização decide implementar um programa de *compliance*,

o primeiro passo é capacitar os funcionários que serão envolvidos nesse processo. Como já dito anteriormente, *compliance* é um termo relativamente novo e que ainda causa algumas confusões. Dessa forma, o treinamento deve ser iniciado pelo básico, com o esclarecimento de conceitos, para que depois sejam passadas informações mais complexas.

Algumas corporações cometem o erro de acreditar que basta disponibilizar material de leitura aos funcionários para que todos tenham um conhecimento nivelado sobre o tema. Isso, além de ilusório, é também perigoso, pois, mesmo que os funcionários leiam todo o código de ética, o programa de integridade e a legislação vigente, não há como assegurar a aplicação do que leram em suas atividades. Isso pode ocorrer devido a uma compreensão deficiente do conteúdo lido ou por tais regras não fazerem sentido para o funcionário (CARVALHO, 2019).

Considerada essa realidade, para que os programas de *compliance* das empresas alcancem sucesso, é preciso investimento constante e recorrente em capacitações corporativas, que devem fazer parte da estratégia organizacional.

O treinamento organizacional ou corporativo é uma ferramenta que deve ser utilizada na criação de um programa ou em sua consolidação, adaptação ou mudança de cultura de *compliance*. A adesão e o comprometimento por parte dos funcionários com os objetivos da empresa dependem diretamente de uma formatação bem estruturada do treinamento, pois isso fará com que eles percebam sentido e significado no que estão aprendendo.

A escolha pelo melhor formato e tipo de programa de treinamento corporativo a ser empregado deverá ser feita pela alta gestão junto com os analistas de treinamento e desenvolvimento da área de Recursos Humanos, considerando-se a natureza do negócio, o perfil da empresa e dos funcionários.



Como já mencionamos antes, as pessoas são essenciais para o sucesso dos programas de *compliance* (e de todos os outros processos dentro das organizações). Assim, é fundamental que os treinamentos sejam dinâmicos e motivadores, uma vez que pode haver grande resistência por parte dos funcionários, seja por considerarem que o treinamento toma deles um tempo em que poderiam estar realizando outras tarefas, seja por não se sentirem responsáveis pelas falhas da empresa.

Outro fato que parece óbvio, mas que é muitas vezes negligenciado, é que a alta gestão também precisa ser treinada, visto que seu despreparo sobre o tema, sua falta de percepção com relação ao impacto causado pelo programa e sua dificuldade em dar-lhe continuidade podem comprometer os resultados fortemente.

Frequentemente, isso ocorre porque, a exemplo do que acontece com os funcionários de outros níveis hierárquicos, a alta gestão também apresenta uma resistência em abandonar suas atividades cotidianas para imergir em um treinamento. Considerando-se que são os líderes que dão o tom da empresa, isso pode ser um problema, pois, quando eles próprios não se dedicam a determinado tema, os funcionários acabam seguindo o exemplo.

Após se deparar com vários casos assim, o advogado Allan Bittar (2019), com vasta experiência na implementação de programas de *compliance* em empresas e atuação nas áreas de anticorrupção, fraudes, direito concorrencial e novos negócios, elencou algumas razões pelas quais as empresas devem se motivar a implantar um programa de *compliance* robusto. Entre elas, destacamos:

1. pressão do mercado, que demanda um comportamento cada vez mais ético por parte das empresas;
2. traumas com relação a algum processo de investigação ou criminal pelo qual a empresa tenha passado;
3. tendência a uma cultura de gestão de risco;

4. uso estratégico de certificações, que podem abrir portas para novos negócios, pois demonstram uma boa reputação das empresas;
5. exigência de certificação por parte de clientes;
6. ISO<sup>1</sup> 37001, uma norma certificável e passível de acreditação que trata de sistemas de gestão antissuborno;
7. Premiação Pró-Ética, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ou Selo Pró-Ética, o qual reconhece e assegura que a empresa possui um bom programa de *compliance*.

Todas essas razões têm em comum o fato de demonstrarem, para os *stakeholders* do negócio e para a sociedade como um todo, a preocupação da empresa em manter uma atuação ética e correta, o que lhe confere uma reputação positiva.

Uma vez que a empresa tenha superado dificuldades como as demonstradas, seu programa de *compliance* deve ser pautado pelo trinômio: prevenir, detectar e responder (GUIMARÃES; VAN HEEMSTEDÉ; OLIVEIRA, 2019).

Inicialmente, deve ser feita a avaliação de riscos, que visa analisar a estrutura interna da empresa e sua atuação no mercado. Em seguida, precisam ser implementadas a descrição das políticas e controles internos e a nomeação de um *compliance officer*, funcionário responsável por todo o processo de *compliance* da empresa.

Além de conhecer profundamente as regras e normas internas, bem como a legislação que rege as atividades da empresa, o *compliance officer* deve, ainda, ser um profissional dinâmico, motivado e proativo, com fácil acesso à alta gestão e capacidade de

---

1 ISO – International Organization for Standardization. Em português, Organização Internacional para Padronização. Instituição criada em Genebra (Suíça), dedicada à criação de normas e padrões, além de certificações adotadas por empresas de todo o mundo.

dialogar com colegas de todos os níveis hierárquicos. Sem falar, é claro, de ter uma postura profissional impecável.

A maior responsabilidade desse cargo é garantir que a conduta empresarial esteja totalmente adequada aos requisitos legais externos e às normas internas. Com isso, a função do *compliance officer* pode ser dividida em duas vertentes principais:

- a. a do interesse da empresa em si, mediante fiscalização interna, que busca prevenir práticas ilícitas;
- b. a busca de um equilíbrio social da empresa com o setor público, tentando evitar a ocorrência de infrações (GUIMARÃES; VAN HEEMSTEDÉ; OLIVEIRA, 2019).

O *compliance officer* atua também como conselheiro da alta gestão, usando seu conhecimento para apontar as melhores decisões a serem tomadas e agindo como um fiscalizador.

Até aqui, vimos que atuar com *compliance* pode trazer inúmeros benefícios para as organizações e profissionais dessa área. As empresas têm adotado essas práticas de conformidade e buscado agir de forma ética, pois perceberam que os custos do não *compliance*, sejam eles financeiros ou de reputação, são muito maiores do que qualquer investimento demandado por sua implementação.

## 2.3 *Compliance* no setor público

Vamos começar a última seção com um esclarecimento: provavelmente você já ouviu falar em *autarquia*. Mas você sabe o que são autarquias?

Se já ouviu falar, sabe que elas fazem parte do cotidiano do povo brasileiro. Caso não saiba do que se trata, já deve ter entrado em pelo menos uma sem saber. Como? Se alguma vez foi ao INSS dar entrada em algum documento, fazer uma consulta ou perícia, se já abriu ou pagou uma conta na Caixa Econômica Federal ou no Banco

do Brasil, ou mesmo se foi a uma agência dos Correios, por exemplo, você esteve em uma autarquia.

Isso mesmo. Autarquias nada mais são do que as também chamadas *empresas estatais*. Mas esse esclarecimento serve apenas para que possamos nos situar, pois, quando essa palavra for utilizada no decorrer das próximas páginas, você saberá do que estamos falando.

Vimos anteriormente que as empresas têm gradativamente inserido o *compliance* em seus processos. Além disso, há, entre os estudiosos do tema, uma discussão bastante inflamada sobre a existência ou não do *compliance* na administração pública e nas autarquias. Essa dúvida ocorre devido às diferenças existentes entre os modelos de gestão e atuação dos dois setores, pois as empresas privadas, em geral, utilizam o *compliance* no intuito de prevenir riscos e atender às demandas do mercado, enquanto o setor público não se ocupa dessas questões.

Por outro lado, o grande desafio do setor público em relação ao *compliance* é evitar o uso incorreto e abusivo dos recursos públicos e, em alguns casos, viabilizar a convivência com acionistas privados sem que a empresa perca sua missão pública (NETO; DOURADO; MIGUEL, 2019, p. 647).

É importante destacar que, no âmbito da gestão pública, os programas de *compliance* visam aplicar dinâmicas gerenciais utilizadas no setor privado para estabelecer objetivos e metas voltados à obtenção de resultados, dispensando o antigo modelo burocrático de gestão. Outra meta vista de modo positivo pela sociedade é a atribuição de previsibilidade e transparência nas operações do setor público.

Historicamente, a gestão pública brasileira tem como características marcantes a burocracia e a falta de transparência,

que são totalmente incompatíveis com o *compliance*. Nesse modelo, os cidadãos, *stakeholders* diretamente interessados e afetados pelas decisões tomadas, ficam completamente alheios aos processos.

A Lei de Acesso à Informação – Lei n. 12.527/2011 – chegou como um mecanismo para redefinir papéis e tornar o processo mais claro e transparente para seus interessados. À medida que os cidadãos passam a ter informações que lhes permitem cobrar resultados, a gestão pública se vê motivada a seguir a tendência global e atuar com *compliance*.

O processo de implementação do *compliance* no setor público deve acompanhar a mesma lógica do setor privado, observando as cinco etapas necessárias (análise do risco, implementação do programa de *compliance*, execução do programa, monitoramento e, por final, ajustes e correções de falhas), adotando um programa de treinamento robusto e comprometendo todos os envolvidos.

Para auxiliar o Poder Executivo – prefeituras, governos de estado, presidência da República, ministérios, entre outros – a implementar bons programas de *compliance*, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União instituiu, em agosto de 2017, o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), que capacita, orienta e dá suporte metodológico e teórico em todas as etapas de execução do processo.<sup>2</sup>

Esse programa está entre os esforços de combate à corrupção implementados no Brasil, dos quais também fazem parte a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), a Lei das Licitações (Lei 8.666/1993) e a Lei de Lavagem de Dinheiro, (Lei 9.613/1998), entre outras que serão vistas no Capítulo 5 deste livro.

---

2 Para conhecer o Profip na íntegra, acesse: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>.

## Considerações finais

O *compliance* vem se destacando cada vez mais ao redor do mundo, e o Brasil segue essa tendência. A sociedade não tolera mais escândalos e ações ilícitas por parte das empresas, que estão percebendo que, para conservarem suas reputações e permanecerem no mercado, precisam se adequar a essa nova realidade.

O setor público está seguindo o mesmo caminho, pois a maturidade do indivíduo enquanto consumidor também se manifesta em sua atuação como cidadão. As exigências em relação à adoção de postura ética, à responsabilidade com o planeta, com as pessoas, com o dinheiro público e com os recursos em geral se tornaram parte do cotidiano.

Órgãos de controle vêm adotando atuações mais ativas, visto que leis de combate à corrupção, de transparência e de conformidades têm sido sancionadas e praticadas de forma efetiva.

Essas mudanças são positivas, afinal, como as organizações empresariais são as principais produtoras de riqueza e o setor público objetiva o bem-estar da população, programas de *compliance* robustos podem ajudar a promover a prosperidade da sociedade como um todo.

Cabe aqui, ainda, uma última observação: vimos que todas as ações dentro das empresas são criadas e colocadas em prática pelas pessoas. Além de ser bom profissional, atuar eticamente dentro da empresa e respeitar as regras corporativas, é necessário que o cidadão também atue com *compliance* na sociedade, adotando atitudes como não jogar lixo nas ruas, devolver troco que receber a mais, não “furar filas”, não estacionar em vagas preferenciais etc.

Esses pequenos comportamentos do cotidiano ajudam a transformar a cultura e a construir de fato uma sociedade próspera, justa, correta e sustentável, fatores que o *compliance* tenta alcançar.

## Ampliando seus conhecimentos

Além do que foi visto no capítulo e das referências bibliográficas, apresentamos, a seguir, duas sugestões para ajudá-lo a compreender melhor o *compliance* e suas aplicações:

- FERRO, J. R. Compliance precisa mudar práticas de gestão e liderança para funcionar. *Época Negócios*, 26 out. 2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/colunas/Enxuga-Ai/noticia/2016/10/compliance-precisa-mudar-praticas-de-gestao-e-de-lideranca-para-funcionar.html>. Acesso em: 30 set. 2019.

Esse artigo, publicado pela revista *Época Negócios*, fala sobre os esforços das empresas para manter uma postura ética, minimizar riscos e evitar escândalos.

- CUEVA, R. V. B.; FRAZÃO, A. *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

O livro reúne uma série de artigos sobre a prática do *compliance*, demonstrando tanto as questões teóricas envolvidas em sua concepção quanto as demandas relativas à sua aplicação. A grande riqueza da obra está no fato de os autores terem recorrido a abordagens distintas sobre o tema, o que torna o livro interessante para pessoas de diversas áreas.

## Atividades

1. Vimos, neste capítulo, que um número cada vez maior de empresas dos mais diversos setores têm se ocupado de implementar o *compliance* com o objetivo de manter suas reputações e permanecer no mercado. Considerando o que você aprendeu até aqui, na sua opinião, qual é a relação entre estar em *compliance* e ter uma boa reputação no mercado?

2. Na seção 2 deste capítulo, foram relatadas as competências que o *compliance officer* deve ter, e, entre elas, está a postura profissional impecável. Suponha que você seja o gerente de uma grande empresa e, subordinado a você, haja um *compliance officer* que exerce suas funções de forma eficiente e eficaz, apresentando bons resultados e sempre respondendo adequadamente às demandas. No entanto, foi descoberto que ele aceitou suborno de um fornecedor para omitir uma falha em um relatório. Não se trata de uma falha que impacta fortemente o negócio, e, ao ser aberto um processo interno, o *compliance officer* alegou que precisava do dinheiro para pagar a conta de hospital da mãe doente. Qual seria a sua posição nessa situação? Demitiria o funcionário e aplicaria o rigor da lei ou consideraria que as circunstâncias amenizam o ato?
3. Na seção 2.3, vimos que o setor público tem empregado esforços para implementar o *compliance* nos mesmos moldes aplicados no setor privado. Vimos também que o processo de implementação deve seguir as mesmas etapas nos dois setores. Diante disso e de tudo o que você aprendeu, qual é o papel do programa de treinamentos em *compliance* dentro do setor público?



## Referências

- BERTOCELLI, R. P. Compliance. *In*: CARVALHO, A. C.; ALVIM, T. C.; BERTOCCELLI, R. P.; VENTURINI, O. (coord.). *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BITTAR, A. Certificação e aderência em compliance nas organizações. *In*: CARVALHO, A. C. *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- CARVALHO, I.; ALMEIDA, B. Programas de compliance: foco no programa de integridade. *In*: CARVALHO, A. C. *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- CARVALHO, A. C. Criação da cultura de compliance: treinamentos corporativos. *In*: CARVALHO, A. C. *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- GUIMARÃES, C. C.; VAN HEEMSTEDE, F. T.; OLIVEIRA, R. Função do compliance officer e sua responsabilização na esfera criminal. *In*: CARVALHO, A. C. *et al.* (coord.). *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- MANZI, V. A. *Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas*. São Paulo: Saint Paul, 2008.
- NETO, G. 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.



## Governança: o que é e como se aplica

---

Até aqui vimos o que é ética, suas implicações e impactos no cotidiano de todos, em seguida passamos pelo conceito de *compliance*, palavra relativamente nova no vocabulário brasileiro, mas cuja prática que representa está presente na rotina de diversas empresas, sejam elas públicas ou privadas.

Neste capítulo, falaremos sobre governança, assunto diretamente relacionado à ética e *compliance* e que desempenha papel fundamental no ordenamento e padronização das atividades e processos organizacionais, além de facilitar também o alinhamento das expectativas em relação aos resultados desejados.

Governança é um tema que gera muitos debates na academia, pois vários estudiosos alegam que o seu uso no mundo corporativo é equivocado. Para eles, na verdade, trata-se de um termo adequado somente no âmbito da gestão pública, mas isso é apenas uma curiosidade no contexto dos nossos estudos. No universo corporativo, o termo *governança* tem origem com o crescimento das empresas, que acarretou a necessidade de desassociar os interesses que motivam os sócios ou acionistas dos interesses dos gestores (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2018).

Parece estranha a afirmação de que os interesses desses dois atores devam ser separados, uma vez que, pelo fato de fazerem parte da mesma empresa, deveria ser comum a ambos o desejo e o trabalho para o seu sucesso. Mas, no mundo real, acontecem muitos embates entre os dois grupos, porque os sócios e investidores visam sempre a aumentar o retorno de seus investimentos, enquanto os gestores, além de objetivarem melhorar seus salários e benefícios, precisam lidar com as dificuldades diárias da execução do negócio.

Nas próximas páginas, ao estudarmos o que é governança, os elementos que a compõem e como é praticada, seus objetivos e mecanismos e, por fim, a diferença entre governança e governabilidade, esse cenário será mais bem explicado.

### 3.1 O que é governança: componentes e práticas

Quando falamos em governança corporativa, necessariamente devemos referenciar a Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), que em português significa Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Trata-se de um órgão internacional que atua junto a governos e demais atores em vários países, cujo intuito consiste em estabelecer normas internacionais, estimulando o desempenho econômico, a criação de emprego e a educação, além de promover ações contra a corrupção por meio do compartilhamento de experiências e boas práticas.

Outra atividade da OECD é o forte trabalho de aconselhamento sobre políticas públicas e o estabelecimento de padrões globais de governança para governos de diversos países.

A OECD define *governança corporativa* como “o conjunto de relações entre administração de uma empresa, seu conselho de administração, seus acionistas e demais partes interessadas” (GODZIKOWSKI, 2018, p. 75). O órgão reafirma a importância da governança quando declara que ela se encarrega e cuida de toda a estrutura institucional e política das organizações, passando por todas as suas fases e áreas, desde a abertura, formação de estruturas de governança, vida útil e eventual saída do mercado.

Por essa característica, é possível entender e analisar a governança corporativa enquanto um conjunto de sistemas de relações, como guardião de direitos, uma estrutura de poder ou ainda um sistema normativo (ALMEIDA, 2019).

Já o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) adverte que a governança objetiva a melhoria do desempenho e a agregação de valor ao negócio, utilizando boas práticas, “sendo o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas” (IBGC, 2015, p. 20).

O profissional que for atuar com governança deve conhecer bem seu contexto e ser bastante cauteloso, pois é possível encontrar diversos conceitos relacionados a ela. Tais conceitos não se contradizem e chegam até mesmo a se complementar. No entanto, cada um enfatiza uma característica específica da governança, de acordo com a área de conhecimento com a qual se relaciona. Essas áreas podem ser: gestão de projetos, gestão pública, economia, controladoria, sistemas de informação, direito, entre outras<sup>1</sup>.

Tal amplitude do leque de atuação demonstra o valor da governança, que, assim como o atuar ético e a observação do *compliance*, deve estar presente em todas as atividades e processos da organização, pois se relaciona com o modelo de gestão das empresas e com a forma como são tomadas as decisões. Em outras palavras, o modelo de governança de uma entidade molda e direciona sua forma de gestão.

A importância da governança tem se consolidado nas corporações e se destacado nas relações interinstitucionais. Isso ocorre devido a seus fundamentos sólidos definidos com base em princípios éticos, que se aplicam em todos os tipos de negócio (ROSSETTI; ANDRADE, 2006).

Além disso, a aplicação da governança corporativa se sustenta em uma robusta base metodológica. Tanto é assim, que instituições internacionais como a OECD, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre

---

1 No Capítulo 4 deste livro, nosso foco se voltará mais detidamente à governança na gestão pública.

outros, a consideram uma importante aliada para o crescimento econômico global, sendo um instrumento determinante para o desenvolvimento sustentável. Segundo a OECD, a influência da governança no desenvolvimento sustentável acontece no tripé da sustentabilidade, ou seja, nos eixos ambiental, social e econômico.

Por sua vez, o famoso G8, grupo formado pelos países<sup>2</sup> mais desenvolvidos e industrializados do mundo, considera que a governança “representa um dos mais novos e importantes pilares da arquitetura da economia global” (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2018, p. 244).

Assim como acontece com as práticas de *compliance*, apesar de o mérito da governança ser amplamente conhecido, ela ainda não é totalmente internalizada pelas empresas, o que acontece, segundo Altounian, Souza e Lapa (2018), basicamente devido a três fatores: por ainda ser uma novidade; pela abrangência do uso do termo, que causa dúvidas com relação ao que de fato significa; e à quantidade de modelos de governança, que geram diferentes conceitos.

Ademais, ainda há a abrangência da governança. Vimos anteriormente que ela está presente em todos os setores e estágios da corporação. E essa presença extrapola as organizações, pois pode haver governança no contexto mundial, nas políticas governamentais, na empresa como um todo e em uma área específica. Nesse sentido, deve-se destacar que quando falamos que existe governança em uma área específica, estamos nos referindo às suas particularidades de gestão, as quais devem estar alinhadas ao modelo da gestão da corporação como um todo.

Independentemente do contexto, uma estrutura de governança organiza a gestão, definindo papéis e responsabilidades, esclarecendo

---

2 Os países que compõem o G8 são: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia.

as regras e procedimentos, bem como as variáveis que devem ser consideradas nas tomadas de decisão. Além disso, promove uma estrutura eficiente e com foco na maximização dos resultados, evitando, por meio do estabelecimento de responsabilidades, a expropriação de bens da organização (CERDA, 2000).

Quando se trata de empresas privadas, o maior objetivo é a produção de lucro. As empresas públicas, por sua vez, têm como resultado principal a geração de bem-estar para a sociedade. Em ambos os casos, o modelo de governança adotado deve propiciar a maximização dos resultados, aumentando o retorno aos investidores e atendendo às demandas de todos os *stakeholders*.

Mas qual seria o melhor modelo? Trata-se de uma resposta que exige uma análise criteriosa e um conhecimento profundo do negócio e do contexto no qual ele está inserido. Todavia, cumpre destacar aqui os dois principais modelos de governança adotados no mundo: *outsider system* e *insider system*.

O *outsider system*, modelo anglo-saxão, é o sistema de governança que tem como principal foco a geração de riqueza com mercados mais desenvolvidos e com mais proteção aos investidores. Esse modelo é amplamente aplicado no Reino Unido e nos Estados Unidos.

A seu turno, a Europa continental e o Japão utilizam o *insider system*, modelo menos voltado aos acionistas, e mais orientado para os chamados *stakeholders* não financeiros. Seu maior objetivo é satisfazer de forma equilibrada os interesses e necessidades de todos os envolvidos com o negócio.

Agora você pode estar se perguntando: qual desses dois modelos é adotado pelo Brasil?

O modelo latino-americano de governança, no qual o Brasil se insere, é diferente dos apresentados, uma vez que predomina nele a alavancagem (LEAL; CAMURI, 2008), em que a expressividade

do mercado de capitais é mínima e as grandes corporações são propriedades concentradas, a gestão e a tomada de decisão são feitas por acionistas majoritários. Nesse contexto, o ambiente regulatório ainda está em transição, o que pode fragilizar o modelo de governança.

## 3.2 Objetivos e mecanismos da governança

O termo *corporate governance* (governança corporativa) foi cunhado na década de 1980 e começou a ser utilizado no Brasil na década de 1990. No entanto, conforme Almeida (2019), podemos dizer que sua gênese ocorreu com a publicação do livro *The modern corporation and private property*, escrito pelo advogado-diplomata Adolf Berle e pelo economista Gardiner Means e publicado em 1932.

Não é errado considerar o texto como um divisor de águas, pois pela primeira vez se falou sobre a necessidade de maior transparência nos negócios, prestação de contas por parte dos administradores e sobre os direitos dos acionistas.

A partir da década de 1980, observa-se uma mudança de comportamento por parte das organizações no mundo todo, as quais passam a valorizar mais a presença dos acionistas em detrimento dos donos do negócio. As empresas até então ainda operavam no modelo familiar, tendo o patriarca como o grande comandante do negócio.

Essa realidade mudou, contudo, quando houve a abertura de capital, a criação de fundos de investimentos, de fundos de pensão e, como não poderia deixar de ser, com a entrada de pessoas diferentes, com outros pontos de vista, que inflamaram as críticas relativamente à falta de transparência na gestão.

Nessa época, o mercado de capitais brasileiro ainda era bastante modesto, uma vez que poucas empresas apresentavam liquidez



(ALMEIDA, 2019). Já na década de 1990, enquanto os conselhos de administração ganhavam maior poder de decisão e tinham melhor definidos seus papéis dentro das organizações, a auditoria externa obtinha espaço para atuar no Brasil. À medida que as atribuições da auditoria externa ficavam mais claras aos empresários, ela passou a ser encarada não mais como um órgão inconveniente de fiscalização, mas como um possível aliado na implementação de melhorias na gestão do negócio.

De lá para cá, vários acontecimentos ajudaram a consolidar a relevância da governança corporativa em diversos âmbitos. A General Motors divulgou suas diretrizes de governança corporativa, grandes corporações mundiais como as alemãs Thyssen e Mercedes-Benz, as norte-americanas General Motors, IBM e American Express, entre outras, tiveram seus comandos alterados por pressão dos conselhos, que se encontravam já empoderados. Logo, essas mudanças demonstraram a importância dos conselhos administrativos para o estabelecimento de boas práticas de governança.

Foi nesse momento que, no Brasil, criou-se o IBGC, que na época se chamava Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA). Além da alteração do nome, o passar dos anos conferiu maturidade e experiência ao instituto, que vem aprimorando sua atuação.

No que tange ao nível global, a OECD lançou os seus Princípios de Governança Corporativa (*Principles of Corporate Governance*), que se baseiam na experiência dos países-membros e se constituem em uma base comum considerada essencial por eles para serem obtidas boas práticas de governança corporativa. Esses princípios foram criados para serem sucintos, compreensíveis e acessíveis a toda a comunidade internacional. São eles (OECD, 2004):

- garantir a base para um sistema eficaz de governança corporativa;
- direitos dos acionistas e principais funções da propriedade;

- tratamento equitativo dos acionistas;
- papel de outras partes interessadas na governança corporativa;
- divulgação e transparência;
- responsabilidade do conselho de administração.

Em linhas gerais, os princípios da OECD objetivam que o sistema de governança possibilite a formação de mercados transparentes e eficazes, com responsabilidades bem definidas, de modo a proteger os direitos dos acionistas e atuar como um facilitador no exercício desse direito. Assim, visa-se garantir que todos os acionistas sejam tratados de forma justa e imparcial, reconhecendo os direitos de todas as partes interessadas e estimulando-as a atuarem de forma cooperativa para gerar riqueza, empregos e sustentabilidade financeira. Além disso, também se espera que todo o processo seja transparente e confiável e que a governança corporativa garanta a orientação estratégica da gestão empresarial.

No Brasil, o IBGC lançou o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, o qual é periodicamente atualizado e tem como premissas a evolução do ambiente de negócios, a tomada de decisão, a identidade da organização e deliberação ética e o papel dos agentes de governança. Esse código também elenca como princípios básicos da governança corporativa:

- transparência;
- equidade;
- prestação de contas (*accountability*); e
- responsabilidade corporativa.

O princípio da transparência consiste em disponibilizar para todas as partes interessadas (*stakeholders*) as informações sobre desempenho econômico-financeiro, tomadas de decisão, reputação e todas as demais que sejam de interesse. Com a equidade, busca-se o tratamento justo, imparcial e isento de todos os interessados. A prestação de contas ou *accountability* prevê que os gestores ou

agentes de governança prestem contas de sua atuação, assumindo as consequências e resultados de seus atos. A responsabilidade corporativa, por fim, exige que os agentes de governança zelem pela viabilidade econômico-financeira das empresas, lidando com todas as questões que se apresentam no cotidiano da gestão.

Ao compararmos os Princípios de Governança Corporativa da OECD com o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, percebemos que suas bases e objetivos são os mesmos, ou seja, promover uma boa e robusta governança, ancorada em princípios éticos, que atue com *compliance* e abranja cada vez mais atores interessados.

No entanto, é importante ter em mente que a governança corporativa precisa considerar as particularidades do contexto em que está inserida. O Brasil, por exemplo, com suas leis altamente complexas e em constante mudança, configura-se como um grande desafio para a implementação de modelos de governança que precisam ser implementados de forma alinhada com a legislação vigente.

### 3.3 Governança e governabilidade

Um tema que causa muita dúvida não só nos estudantes, mas em grande parte da população que se interessa pelo assunto, é a diferença entre governança, gestão e onde a governabilidade se insere.

Em primeiro lugar, é preciso ficar claro que governança e gestão não são palavras sinônimas e que a governabilidade tem relação exclusiva com o poder público e a capacidade de governar de seus gestores, representando o poder dos governos em atender às demandas da sociedade.

Governabilidade pode ser entendida como a qualidade do desempenho do governo, que depende diretamente de suas capacidades governamentais: capacidade financeira; de

gestão, para articular atores em prol de um objetivo comum; de arrecadação; de elaboração e implementação de políticas públicas, entre outras. Tais capacidades são geridas por meio de um modelo de governança adotado.

Portanto, a governabilidade depende dos elementos que garantam a estabilidade dos governantes e sustentem sua liderança política (ANDRADE, 1998), atribuindo-lhe aquilo que promove o poder para governar: a legitimidade. Por exemplo, quando determinado candidato vence a eleição para a prefeitura de um município no qual a maioria da Câmara dos Vereadores é formada por opositores, entendemos que sua governabilidade pode ser prejudicada.

Diante do exposto, fica claro que quando falamos em empresas privadas, o uso dos termos *gestão* e *governança* está correto, mas a governabilidade só se aplica no âmbito do poder público, seja ele municipal, estadual ou federal.

Nas seções anteriores, o conceito de *governabilidade* já foi explorado e vimos que seu entendimento é variável de acordo com a área em que está sendo empregado. Portanto, no domínio do poder público, no qual a governabilidade está inserida, a governança se refere à capacidade técnica, financeira e gerencial que um governo tem para implementar suas políticas públicas. Nesse contexto, ela indica os aspectos operacionais de gestão dos recursos públicos. Resumindo, a governabilidade se refere à capacidade política de um governo, independentemente de ele ser federal, estadual ou municipal, enquanto a governança trata da capacidade administrativa e da organização da gestão desse mesmo governo.

Agora que as diferenças entre governança e governabilidade foram apontadas, vamos entender a distinção entre gestão e governança.

A gestão implica a utilização dos recursos de forma direcionada para o alcance das metas estabelecidas. Ela é responsável pela execução do planejado de forma ordenada e eficaz. Entre suas

funções, elencadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), estão a implementação de programas, a garantia da conformidade (*compliance*), a revisão e reporte do *status* das ações, a garantia da eficiência administrativa, a comunicação com os *stakeholders* e a avaliação de desempenho (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2018). Por outro lado, definir o direcionamento estratégico, supervisionar a gestão, envolver os *stakeholders*, gerenciar riscos e conflitos internos, auditar o sistema de controle e promover a prestação de contas estão entre as responsabilidades que o TCU (2014) atribui à governança.

Assim, enquanto a gestão é responsável pela execução dos processos que compõem o negócio, a governança se ocupa do seu direcionamento. Podemos dizer que a responsabilidade da governança é avaliar, direcionar e monitorar, enquanto à gestão cabe planejar, executar, agir e controlar.

## Considerações finais

Conforme visto anteriormente, o tema governança é bastante amplo e complexo, abarcando diversos conceitos e práticas a depender da abordagem. Essa característica do termo torna bastante árdua, senão impossível, qualquer tentativa de esgotá-lo.

O que buscamos neste capítulo foi lançar as bases para um estudo mais amplo, mostrando que vários temas podem ser abordados à luz da governança, independentemente do objeto de estudo ser o setor público, privado ou governamental.

Outro objetivo buscado foi esclarecer conceitos, uma vez que, como temos repetido desde o início deste livro, conhecer conceitos é fundamental para haver uma visão clara e correta do que se pretende conhecer.

A governança tem ganhado cada vez mais espaço nas corporações ao redor do mundo, sejam elas públicas ou privadas, e até mesmo

nos setores governamentais. Frise-se que ela caminha (ou deve caminhar) simultaneamente com a ética e o *compliance*, pois esses três elementos se complementam e ajudam a garantir o sucesso do negócio, sua sustentabilidade e credibilidade na sociedade.

## Ampliando seus conhecimentos

Para que você continue aprendendo sobre governança, sugerimos as leituras a seguir:

- ASSUNÇÃO, R. R.; DE LUCA, M. M. M.; VASCONCELOS, A. C. de. Complexidade e governança corporativa: uma análise das empresas listadas na BM&FBOVESPA. *Revista Contabilidade & Finanças*, USP, São Paulo, v. 28, n. 74, p. 213-228, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/131272>. Acesso em: 7 set. 2019.

O artigo apresenta um estudo sobre a governança aplicada nas empresas listadas na BM&FBOVESPA (Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo) e suas particularidades.

- LODI, J. B. *Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho da administração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

Tomando como ponto de partida as manchetes de jornais do ano de 1995, nos quais diariamente eram publicadas notícias sobre fusões, aquisições, concordatas, globalização, abertura de mercado etc., esse livro busca entender o que se passou com a empresa familiar brasileira.

## Atividades

1. Vimos neste capítulo que a governança possui ampla abrangência, tendo espaço em nível internacional, nacional e local. As empresas vêm aos poucos conhecendo e

incorporando a governança corporativa em seu cotidiano. Como é sabido, não existem empresas sem as pessoas, pois são elas que dão vida às corporações. Agora, imagine uma empresa que é resistente à novidade da governança. Eis que nela começa a trabalhar um gerente de projetos que entende a importância dessa prática para o sucesso dos negócios. Ele tem a intenção de implementar a governança em sua área custe o que custar, independentemente de o resto da empresa segui-lo ou não. Com base no que você leu neste capítulo, esse gerente de projetos terá sucesso? Por quê?

2. Na seção 3.2 frisamos que a partir de determinado momento os empresários começaram a ter um novo olhar sobre as auditorias externas, encarando-as não mais como um órgão inconveniente de fiscalização, mas enquanto um possível aliado na implementação de melhorias na gestão do negócio. De que forma as auditorias externas podem contribuir para melhorar a gestão?
3. A governabilidade se refere à legitimidade de determinado governo e impacta diretamente em sua capacidade de governar. Com base nessa afirmação e no que você estudou neste capítulo, responda: o que legitima um governo?

## Referências

ALMEIDA, L. E. de. Governança corporativa. In: CARVALHO, A. C. et al. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L. de; LAPA, L. R. G. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ANDRADE, I. A. L. de. Poder municipal e governabilidade. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 3, oct. 1998, Madrid, *Anais [...]* Madrid, p. 14-17.

CERDA, A. C. de la. *Tender offers, takeovers and corporate governance*. São Paulo: The Latin America Corporate Governance Roundtable, 2000.

GODZIKOWSKI, A. *Governança & nova economia*. São Paulo: Lura Editorial, 2018.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

LEAL, M. J.; CAMURI, W. C. A governança corporativa e os modelos mundialmente praticados. *Revista de Ciências Gerenciais*, v. 12, n. 15, p. 1-16, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/23484693-A-governanca-corporativa-e-os-modelos-mundialmente-praticados.html>. Acesso em: 3 out. 2019.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. *Principles of corporate governance*. 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>. Acesso em: 3 set. 2019.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

TCU - Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. v. 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 3 set. 2019.



## Governança na gestão pública

---

O nosso quarto capítulo é integralmente dedicado à compreensão das dinâmicas e processos do que é público, ou seja, daquilo que afeta a todos nós.

Entender o que é a gestão pública deveria ser interesse não só dos profissionais dessa área, mas de todos os cidadãos, pois o bom desempenho do gestor público significa mais e melhores serviços e, pelo menos em tese, a solução mais rápida e eficaz dos problemas que afetam a sociedade.

A razão de existir da gestão pública, desde a criação dos primeiros cursos que tratavam do tema na Prússia, no século XVIII, é o atendimento das demandas coletivas e da responsabilidade com tudo o que é de interesse comum, por meio de controles adequados dos processos, ideal destinação do **erário** e da comunicação assertiva das ordens públicas (MOTTA, 2013).

**erário:** conjunto dos recursos financeiros públicos; dinheiro e bens do Estado.

De lá para cá, realizaram-se muitos estudos a respeito desse assunto, foram estabelecidas comparações e paralelismos com a gestão privada, e implementaram-se tentativas de melhoria, tais como a criação do New Public Management (NMP) – nova gestão pública. Além disso, o papel do gestor público começou a ser questionado, pois surgiram reflexões sobre as suas limitações diante de fatores políticos, da descrença da população com relação à eficiência dos serviços prestados por eles, além da competência e do comprometimento do servidor público com suas atividades que nem sempre são exercidas com a eficiência esperada.

Mais recentemente, os tópicos *corrupção e transparência* têm chamado bastante a atenção de pessoas, instituições e demais

atores, o que exige da gestão pública uma atenção especial para suas nuances e a criação de mecanismos de prevenção e combate. Uma boa governança, eficiente e transparente, mostra-se como uma forte aliada dessa missão, além de ser uma ferramenta poderosa para inibir os atos antiéticos e de não *compliance*.

A gestão pública sofre influência da cultura na qual está inserida, da tendência ideológica dos políticos, que se revezam no poder, dos arranjos sociais vigentes, das dinâmicas impostas pela globalização e de uma série de outros fatores. Para entendê-los, vamos falar sobre o que é a gestão pública, seus conceitos e características, como a governança é aplicada em seus processos e, por fim, sobre a governança pública e como ela se difere da privada.

## 4.1 O que é gestão pública

Em uma perspectiva histórica, a partir da Revolução Industrial, quando os processos de produção, antes artesanais, foram substituídos por processos mecânicos e padronizados, além de outras mudanças ocorridas, começou-se a pensar na otimização da administração das fábricas e empresas privadas e, por analogia, a se aspirar por uma gestão mais eficiente dos serviços públicos.

Na Prússia<sup>1</sup>, durante o século XVIII, motivadas pelo nascimento de uma burocracia pública, começaram a se manifestar preocupações com controles, ordenamento das finanças públicas e comunicação adequada dos atos da gestão pública – que hoje conhecemos como transparência. Nesse momento, valendo-se da experiência

---

1 A Prússia foi uma poderosa nação europeia cujo território compreendia partes do que são hoje República Tcheca, Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Lituânia, Polônia, Rússia e Suíça. Ela dominou boa parte do centro do continente no século XIX. A partir da unificação dos Estados de origem germânica da região prussiana é que se estabeleceu o Império Alemão, que veio a originar a Alemanha em 1871. Após a Segunda Guerra Mundial, com a derrota da Alemanha, a Prússia, em 1947, deixou oficialmente de existir.

prussiana, foram criados os primeiros cursos de Administração Pública (AMATO, 1958).

A partir daí, a gestão pública passou a ser vista como ciência, referindo-se a um campo do conhecimento relacionado com as organizações que têm como missão o interesse público ou aspectos que o afetem. Esse público é formado por diversos atores (*stakeholders*): cidadãos, eleitores, contribuintes, crianças, empresas, imprensa, expatriados, turistas etc., que precisam ter suas necessidades atendidas.

Existem muitos questionamentos relacionados à diferenciação entre a gestão aplicada no setor público e a no setor privado. Coloca-se que não deveriam ser vistas como coisas distintas, pois a ciência da gestão é uma só. E isso é verdade. No entanto, se pensarmos que até mesmo entre empresas privadas, com culturas organizacionais diferentes, influenciadas em grande parte pela lógica de mercado, a forma de aplicação da gestão ocorre de maneiras distintas, perceberemos que, de fato, uma tentativa de implementar a gestão no setor público de forma idêntica ao que é feito no setor privado dificilmente teria sucesso. Particularidades devem ser respeitadas, sem que se deixe de buscar a máxima eficiência.

No setor público, existe um fator muito forte que interfere na gestão: o fator político. E isso se dá, por exemplo, por que ao assumir a responsabilidade de prestar serviços para a sociedade, sejam eles de saúde, segurança, educação, moradia, geração de empregos, entre outros, a gestão pública passa a ser um estágio importante para a democracia (MOTTA, 2013).

O fato de a gestão pública ser associada à política não deveria ser negativo, afinal, como vimos no Capítulo 1, de acordo com Aristóteles, política é a “ciência do sumo bem”, e se a gestão pública é voltada ao interesse público, ambas têm a mesma essência. O que se configura como um problema é a crença disseminada de que a eficiência da gestão pública não progride sem fortes laços políticos,

que a legitimem e amparem. Essa dependência gera ineficiência e uma parcialidade, prejudiciais ao bom andamento dos processos que afetam diretamente a ponta, ou seja, o cidadão.

O gestor público, diferentemente de um gestor do setor privado, não tem tanta liberdade de atuação, e o seu bom desempenho, muitas vezes, não é tão relevante quanto a capacidade de transitar nos ambientes políticos.

Diante desse cenário e da contínua crítica e insatisfação da população com os serviços e servidores públicos, a eficiência apresentada pela gestão privada passa a ser uma aspiração da gestão pública, que precisa entregar qualidade para a população. Para fazê-lo, além de lançar mão das modernas ferramentas de gestão, o setor público precisa, também, apresentar uma visão holística, ouvir o cidadão e suas necessidades.

E aqui, deseja-se contar uma história verídica<sup>2</sup>, ilustrando como é importante que o gestor público esteja atento às necessidades do seu cliente, ou seja, da população.

Um grupo de trabalho certa vez foi designado para atender a uma comunidade carente, que estava vivendo em uma ocupação e demandava serviços básicos e constitucionais: moradia, educação e saúde. Ao entrarem em contato com os moradores locais, os técnicos solicitaram que dissessem qual serviço gostariam que fosse implementado primeiro. Qual não foi a surpresa dos pesquisadores ao obterem a resposta de que não era saneamento nem posto de saúde que os moradores queriam, mas a instalação de placas com os nomes das ruas e os números nas casas.

Espantados, os técnicos questionaram os moradores sobre suas prioridades, pois estava claro que água encanada, energia elétrica, ou posto de saúde eram mais importantes do que placas com

---

2 Optou-se por manter as identidades dos envolvidos e o nome do município em sigilo, pois o foco é aqui ilustrar a importância de se ouvir o interlocutor.

nomes de rua. E esse questionamento era muito bem-intencionado. No entanto, a resposta revelou a importância de se ouvir a parte interessada, pois os moradores alegaram que com placas nas ruas e números nas casas eles teriam um endereço formal e comprovável, cuja falta lhes impossibilitava de conseguir emprego e, assim, limitava o acesso a todos os outros recursos.

Esse é um exemplo, entre tantos outros que poderíamos colocar aqui, de como a gestão pública precisa aprender com a privada a ouvir o cliente. E uma gestão pública semelhante à privada vem sendo proposta desde o século XIX.

Já no século XX, objetivando fazer com que a gestão pública operasse como uma empresa privada, buscando eficiência, redução de custos e qualidade de serviços, criou-se o NPM<sup>3</sup>.

Uma característica marcante do NPM é a preferência pela terceirização de serviços, que promove, por meio da competição entre as prestadoras, diminuição dos custos, além de evitar monopólios e flexibilizar a gestão (OSBORNE; GAEBLER, 1995).

Outra particularidade do NPM é a diminuição da influência do Estado, por meio da redução de suas responsabilidades (como privatizações, por exemplo), e a inserção da filosofia e dos mecanismos de mercado no governo, características resgatadas do liberalismo (MOTTA, 2013).

A ideia de um governo com uma cultura mercadológica tem como princípio liberar o Estado de tarefas facilmente executadas por terceiros. Dessa forma, ganharia mais espaço para se dedicar às funções legislativas, executivas e judiciárias, enquanto os servidores públicos assumiriam o papel de prestadores de serviço. Nessa lógica, os cidadãos são vistos, como na iniciativa privada, enquanto clientes, e atendidos em todas as suas necessidades.

---

3 Como já elucidado na Introdução deste livro, NPM é sigla para New Public Management, significando em português, nova gestão pública.

Com as características apresentadas, o NPM trouxe consigo uma grande esperança de melhoria efetiva na qualidade e na eficiência dos serviços prestados pela gestão pública. Contudo, com o passar do tempo, o que se observou foi que a prática de medidas adotadas pela iniciativa privada resultou em ganhos bastante modestos quando aplicados à gestão pública, devido às dificuldades e morosidades inerentes ao setor público.

Para uma gestão eficiente e eficaz, é necessário que o gestor tenha autonomia, que haja descentralização, que as regulações não sejam engessadas e a burocracia não seja mais importante que os resultados.

Esse contexto é mais fácil de ser implementado na iniciativa privada, enquanto na pública sempre que houve tentativas de minimizar a burocracia, de descentralizar as decisões e dar maior autonomia para o gestor, o resultado foi novas centralizações e mais regras (MOTTA, 2013), evidenciando que o poder político sempre supera o administrativo.

Além das possibilidades colocadas pela NPM, o setor público também lança mão das parcerias público-privadas (PPP), que abrangem:

- **Terceirização:** contrata-se uma empresa privada para executar uma atividade dentro de um órgão público;
- **Concessão:** uma empresa privada executa determinado serviço para a população e obtém lucro. Um exemplo são as concessionárias que administram as estradas e cobram pedágio dos usuários;
- **Empresas de capital misto:** como Petrobras, Vale e Banco do Brasil;
- **Private Finance Initiative (PFI) – Iniciativa Financeira Privada:** o governo paga uma empresa privada para gerenciar uma empresa pública, como presídios, hospitais, escolas, entre outros.

Todas as proposições feitas pela NPM para melhorar a eficiência da gestão pública, bem como as demais iniciativas apresentadas, são tentativas de responder às cobranças cada vez mais recorrentes da sociedade, que demanda, dos serviços públicos, maior qualidade, sem que isso signifique o aumento de impostos. Nesse cenário, a governança se apresenta como uma aliada para a obtenção dos resultados que se busca.

Na próxima seção, veremos como se aplica a governança na gestão pública.

## **4.2 Aplicação da governança na gestão pública**

Como vimos anteriormente, a população vem demandando a oferta de serviços públicos de qualidade sem que isso resulte em aumento de impostos. O que a sociedade deseja, na realidade, é que “se faça mais com menos, o que só é possível com ganhos de produtividade no setor público através da incorporação de novas tecnologias, ou de inovações no sentido schumpeteriano<sup>4</sup> do termo” (ALVES, 2015, p. 110).

As tecnologias estão disponíveis, e o que se observa é um esforço crescente por parte das instituições em usá-las da melhor maneira, para otimizar seus processos e incrementar seus resultados. A inovação, no caso, pode ser tanto no sentido tecnológico quanto na forma de atuar e de realizar as atividades rotineiras.

Conforme é demonstrado nos princípios da ciência econômica – aplicados em todas as áreas –, o que se coloca como um grande desafio para o gestor público é o uso adequado de recursos finitos para atender às infinitas necessidades da sociedade. Cabe ao Estado, na figura do gestor público, buscar as melhores alternativas para

---

4 Joseph Schumpeter (1883-1950) foi um economista austríaco que cunhou a expressão “destruição criativa”.

conseguir atender a tais necessidades, que se apresentam nas áreas de educação, saúde, transporte, moradia, segurança, entre outras.

Existem duas correntes filosóficas que debatem o papel do Estado e o grau de intervenção dele no atendimento às demandas da população. Elas se opõem na forma, mas buscam o mesmo objetivo, ou seja, uma atuação eficiente, competente e eficaz. Essas correntes filosóficas são o liberalismo econômico, com a tendência mais capitalista e que prega a intervenção mínima do Estado, e o modelo de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), defendendo uma forte atuação estatal para que se alcance o bem-estar social, cuja premissa básica é a garantia de serviços públicos e segurança para a população.

Independentemente de um governo seguir a corrente liberal ou o modelo de bem-estar social, a aplicação dos princípios da governança em sua gestão é possível e desejável, para que logre sempre fazer mais e melhor (ALTONIAN; SOUZA; LAPA, 2018).

Os princípios da governança corporativa aplicáveis na gestão pública são a definição de estratégias, planejamento, estabelecimento de comitês de auditoria, gestão de risco, monitoramento e avaliação.

O Australian National Audit Office (ANAO), órgão australiano especializado no setor público, cujos estudos são referência para todo o mundo, elenca seis elementos que devem ser inseridos na cultura organizacional para que se atinjam as boas práticas de governança corporativa no setor público (ANAO, 2012):

**Figura 1** – Elementos para boas práticas de governança corporativa



Fonte: Elaborada pela autora com base em ANAO, 2012.



- **Liderança**

A liderança é um tema amplamente discutido no setor privado. Sabemos que o bom desempenho de uma equipe está diretamente relacionado ao modelo de líder que ela possui. Essa realidade se repete no setor público, pois, como já abordamos anteriormente, o que faz uma empresa, escola ou um setor público são as pessoas que atuam em seu nome e essa atuação é direcionada pela liderança.

- **Integridade**

A integridade se refere ao agir ético, ao ter *compliance* e à honestidade individual e institucional. No capítulo 1, lemos a história do pastor Giges, que ao perceber que não corria risco de sofrer punições, passou a realizar várias atitudes antiéticas, criminosas e não íntegras. Essa história ilustra a importância de as empresas adotarem mecanismos de fiscalização e controle para garantir a integridade de seus negócios e processos. No setor público, o Tribunal de Contas da União (TCU) é um exemplo de órgão de controle que auxilia nessa missão.

- **Comprometimento**

Para que se alcance sucesso na implementação de boas práticas de governança no setor público, é imprescindível haver comprometimento de todos os envolvidos. Para isso ocorrer, é necessário, assim como no setor privado, que a comunicação seja clara e transparente, que os objetivos sejam conhecidos por todos e que se invista em um robusto programa de treinamento.

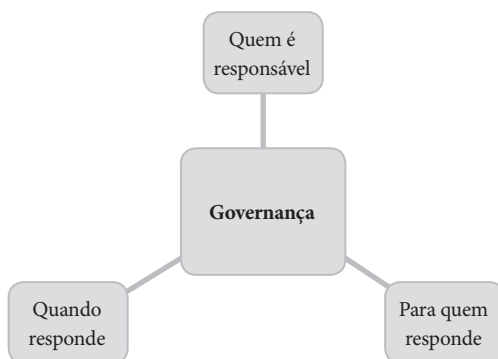
- **Integração**

A integração dos elementos e práticas da governança dentro da organização como um todo consiste em um verdadeiro desafio. É necessário que eles sejam compreendidos e incorporados aos processos e à rotina para que, de fato, a governança seja bem-sucedida.

- **Responsabilidade**

Dentro do contexto da governança, a responsabilidade também é conhecida como *accountability* e demanda clareza e compreensão dos papéis e responsabilidades de todos os *stakeholders*, bem como das relações estabelecidas entre eles. É importante que todos estejam cientes sobre quem é responsável por qual atividade, a quem responde e com que periodicidade deve se reportar. Esquemáticamente essa dinâmica pode ser representada da seguinte forma:

**Figura 2** – Esquema de responsabilidades na governança



Fonte: Elaborada pela autora.

A compreensão das responsabilidades é fundamental para o bom andamento dos processos, os quais ficam mais rápidos e dinâmicos quando é de conhecimento geral com quem deve ser tratado determinado assunto.

- **Transparência**

Promove a confiabilidade por parte dos *stakeholders* em todas as etapas do processo, desde a tomada de decisão até as atividades cotidianas da gestão. Ajuda na responsabilização dos dirigentes, uma vez que eles precisam prestar contas de suas ações. É considerada pela International Federation of Accountants (IFAC) como mais do que estruturas e processos, devendo ser vista como uma atitude e uma crença entre os *stakeholders*, além de um recurso público, como o dinheiro e demais ativos (MARQUES, 2007).

Entre as ações que devem ser observadas pela gestão pública na aplicação da governança estão: distinção dos papéis do presidente e do diretor executivo, estabelecimento de um conselho – cuja maioria dos membros não seja de executivos –, criação de um comitê de auditoria – da qual nenhum executivo faça parte –, realização periódica de auditorias externas, divulgação regular de relatórios financeiros para todos os interessados, adoção e divulgação de um código de ética, identificação e gestão do risco.

A exclusão de executivos de algumas ações objetiva garantir a autonomia e imparcialidade dos processos. As auditorias externas, por sua vez, confirmam (ou não) a confiabilidade da operação, e a divulgação de relatórios financeiros confere transparência ao processo, pois todos podem saber como os recursos financeiros estão sendo utilizados. A adoção de um código de ética promove a isonomia de procedimentos, e a identificação e gestão de riscos ajuda a minimizar falhas e evitar surpresas no processo.

Os princípios da governança corporativa podem ser aplicados amplamente na gestão pública. Mas é importante que se considere as particularidades desse setor e se busque a forma mais adequada de incorporar a governança nos processos para que sua implementação seja bem-sucedida e seus resultados gerem impactos positivos na sociedade.

### **4.3 Governança pública e suas características**

Observamos, no Capítulo 3, que o conceito de governança corporativa ainda é novo e difícil de ser definido, adequando-se à área de conhecimento que o aborda. Veremos agora que a mesma dificuldade se dá com a conceitualização de governança pública.

No Brasil, o Decreto n. 9.203/2017, no inciso I, do artigo 2º, define a governança pública como “um 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” (BRASIL, 2017). No decreto, são listados os princípios, as diretrizes e os mecanismos da governança pública reconhecidos e demandados pelo governo brasileiro.

Do ponto de vista da ciência política, a governança pública se refere às mudanças efetuadas na gestão política, que cada vez mais atua com a autogestão nos campos social, econômico e político, tratando-se de uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Nos esforços feitos por teóricos e estudiosos para conceitualizar governança pública, observamos que o papel do acionista é desempenhado pelo cidadão que, no final das contas, é quem financia o Estado mediante suas contribuições realizadas por meio dos impostos pagos.

Ao ser colocada em prática, a governança pública precisa entender quais são as necessidades da população e como priorizá-las. Nesse sentido, se os órgãos públicos entregam os serviços que lhes competem, ou seja, se cumprem suas missões perante a sociedade, como evitar a imagem que normalmente carregam de serem instituições ultrapassadas e obsoletas? Como identificar as atividades que agregam valor e priorizá-las, reconhecer os projetos estratégicos da gestão, otimizar os processos, gerar economia, mobilizar, integrar e motivar as pessoas? E, por fim, como tornar as informações acessíveis a todos (ALTONIAN; SOUZA; LAPA, 2018)?

Muitas vezes, a eficiência buscada pela governança pública no Brasil esbarra no princípio da legalidade, previsto no texto original do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o qual, em outras palavras, prevê que enquanto a gestão pública só pode fazer o que a lei autoriza, sob pena de responsabilização judicial de quem não seguir essa regra, o setor privado pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Ou seja, para a gestão pública, só vale o que está escrito.

Essa pode parecer uma diferença sutil, mas, na verdade, impacta os processos diários mais corriqueiros das empresas estatais, como a contratação de um serviço de *ticket* alimentação para os funcionários ou a compra de material de limpeza para manutenção do prédio no qual o órgão público funciona.

Muitos gestores públicos, temerosos de serem acionados judicialmente e terem seus CPFs (Cadastro de Pessoa Física) comprometidos, preferem não se arriscar em melhorias de gestão ou de processos que não estejam explicitadas na lei, realizando sempre as mesmas atividades de maneira igual, o que resulta em ineficiência, morosidade e desatualização.

Diante do contexto apresentado, a governança pública busca auxiliar os gestores públicos a compreenderem que a lei não abarca detalhes operacionais, lhe concedendo uma certa autonomia para atuar. E, ainda, que se essa atuação for feita de forma normatizada e transparente, poderá resultar em grande benefício tanto para os processos, que se tornarão mais modernos, eficientes e dinâmicos, quanto para os funcionários, que se sentirão motivados, pois perceberão que suas atividades estão sendo desempenhadas de acordo com as dinâmicas atuais e, finalmente, para os cidadãos, que terão suas demandas atendidas a contento.

Ao se orientar para o bem comum, a governança pública deixa de ser uma simples governança para assumir o *status* de boa governança (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Valendo-se da liderança, da estratégia e do controle, a governança pública vem desempenhando o papel que se propôs, ou seja, o de auxiliar a gestão pública por meio do monitoramento, direcionamento e avaliação de sua atuação, na criação de políticas públicas e prestação de serviços que atendam às demandas da sociedade.

## Considerações finais

A missão atual, tanto da gestão pública quanto da governança pública, é implementar formas eficientes de utilizar os recursos públicos no atendimento às necessidades dos contribuintes.

Para tanto, elas devem trabalhar conjuntamente, pois enquanto a gestão pública se ocupa da execução cotidiana, a governança pública implementa estratégias de melhoria e verifica o seu desempenho.

Existe, ainda, uma longa caminhada pela frente, no Brasil e no mundo, mas o que se observa é que os passos estão sendo dados no sentido de se chegar a uma gestão pública que atenda com qualidade às demandas da população e atue de forma ética, buscando o bem-estar comum. Gestores e governantes vêm se conscientizando de que as antigas formas de gerir não cabem mais no contexto contemporâneo.

E, por fim, encerramos este capítulo com uma afirmação sobre governar, feita por Clóvis de Barros Filho, que ministra vários cursos de ética no Brasil e no exterior: “governar é uma questão moral e a ética do governante é a reflexão ininterrupta para buscar a melhoria das condições de vida da sociedade, com a maior abrangência possível” (BARROS FILHO, 2018, p. 26).

## Ampliando seus conhecimentos

Já lemos, na introdução deste capítulo, que a gestão pública deveria ser assunto de interesse de todos os cidadãos, uma vez que seus resultados impactam diretamente o cotidiano da sociedade. Para você que, esperamos, tenha se interessado em conhecer mais sobre o assunto, além do conteúdo do livro e das referências utilizadas, sugerimos as dicas a seguir:

- CAMPOS, H. D. *et al.* A inovação na gestão pública e a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, v. 1, n. 5, p. 309-318, jul. 2017. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/inovacao-na-gestao-publica>. Acesso em: 15 set. 2019.

Como estudamos, a gestão pública sofre influência de vários fatores, tanto internos quanto externos, e precisa se adaptar às dinâmicas e tendências vigentes. Entre elas, está a inovação, prática que os autores desse artigo defendem como uma importante iniciativa para auxiliar no aumento da eficiência dos serviços prestados aos cidadãos.

- NASCIMENTO, E. R. *Gestão Pública*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

O autor possui vasta vivência na gestão pública, tendo inclusive atuado nos Ministérios da Fazenda, dos Transportes e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Nesse livro, à luz de sua experiência, Nascimento faz uma análise bastante interessante sobre as finanças e a gestão pública brasileiras, nos níveis municipal, federal e estadual.

- GOVERNANÇA Pública – o que é? 2013. 1 vídeo (4 min. 19 seg.). Publicado pelo canal Tribunal de contas da União. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kGYdT1mJ-0c>. Acesso em: 15 out. 2019.

Com o intuito de disseminar a cultura de governança, o TCU divulgou essa animação, na qual você encontrará elementos estudados na seção 4.3, auxiliando no entendimento sobre governança pública e suas características. Procure perceber como o TCU entende a governança e espera que ela seja praticada.

## Atividades

1. Na seção 4.1, “O que é gestão pública”, estudamos que entre as ações abarcadas pelas parcerias público-privadas (PPP) estão as concessões, cuja natureza é a prestação, por parte de empresas privadas, de serviços à sociedade com a obtenção de lucro. Como exemplo, mencionamos as concessionárias, que administram as estradas e cobram pedágio pelo serviço. Além das concessionárias, cite outros serviços prestados à sociedade na forma de concessão. Caso não lhe ocorra nenhum, faça uma pesquisa para responder a esta questão, pois vale a pena conhecer outros exemplos.
2. Abordamos, na seção 4.2 deste capítulo, que a liderança é um tema amplamente discutido e estudado, uma vez que o bom desempenho de uma equipe está diretamente relacionado à forma como ela é liderada. Isso é compreensível no setor privado, mas como ela se reproduz no setor público?
3. Por que a transparência promove a confiabilidade na gestão pública?

## Referências

ALTOUNIAN, C. S.; SOUZA, D. L.; LAPA, L. R. G.; *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. 1. Reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALVES, P. V. *Gestão pública contemporânea*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

AMATO, P. M. *Introdução à administração pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1958.

ANAO - Australian National Audit Office. Performance Information in Portfolio Budget Statements. *The Auditor-General*, Audit Report, n. 1



2001-2002. Canberra: Commonwealth of Australia, 2002. Disponível em: [https://www.anao.gov.au/sites/default/files/anao\\_report\\_2001-2002\\_18.pdf](https://www.anao.gov.au/sites/default/files/anao_report_2001-2002_18.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. de Luciano Ferreira de Souza. São Paulo: Martin Claret, 2016.

BARROS FILHO, C. de. Prefácio. In: ALTOUNIAN, C. S.; LAPA, L. R. G.; SOUZA, D. L. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 25-26.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: 24 set. 2019.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 40, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

MARQUES, M. da C. C. Aplicação dos princípios de governança corporativa o sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2.pdf>. Acesso: 15 set. 2019.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.



## Ética e legalidade

---

Neste capítulo, trataremos de assuntos incomuns para quem não tem familiaridade com a área jurídica, são eles: licitações, convênios, parcerias, estatutos, leis etc. Nem todos esses termos fazem parte do vocabulário cotidiano das empresas privadas, entretanto, no setor público, eles e suas práticas estão presentes nos processos diários e nas rotinas.

O objetivo deste capítulo, portanto, não é, obviamente, fazer grandes aprofundamentos jurídicos, mas traçar um panorama sobre as práticas rotineiras no setor público, bem como conhecer as leis que as regem.

O profissional do setor público precisa estar atento para as questões legais, o que não é tarefa simples, uma vez que a cada comoção pública uma nova lei é criada (LOSINSKAS; FERRO, 2019). Isso dificulta muito a vida de quem tem sua atuação diretamente relacionada aos textos legais.

Licitações, convênios, contratos e parcerias, assim como suas dinâmicas e regras, compõem o assunto da primeira seção deste capítulo. Na segunda seção, entenderemos o estatuto jurídico da empresa pública. Por fim, serão tratadas, na última seção, as ações corretivas e sua aplicação.

### 5.1 Licitações, convênios e parcerias

Para começarmos a falar sobre licitações, convênios, contratos e parcerias com a administração pública, é importante estar bem claro que os direcionamentos para essas ações estão na Constituição Federal, Lei Maior brasileira, que, entre outras normas, estabelece

os princípios e procedimentos para a efetivação de compras e contratações públicas.

É no artigo 37 que a Constituição determina os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Isso a fim de que estes sejam observados como condicionantes para a realização de contratações públicas.

No caso de licitações, além da obrigatoriedade de que seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes, também devem ser observados os seguintes princípios:

- probidade administrativa;
- julgamento objetivo;
- vinculação ao instrumento convocatório (edital);
- sustentabilidade.

Por probidade administrativa entendemos o atuar com honestidade, ética, eficiência e *compliance* no âmbito da administração pública. Já seu antônimo, a improbidade administrativa, é um termo muito mais conhecido pelas pessoas em geral e representa os atos que promovem o enriquecimento ilícito dos agentes públicos<sup>1</sup>, como fraude em concursos públicos, facilitação para que determinado fornecedor ganhe uma licitação, a não prestação de contas, entre outros.

No ano de 1992, no governo do então presidente Fernando Collor, foi homologada a Lei da Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992), que prevê as penalidades a serem aplicadas aos agentes públicos no caso de enriquecimento ilícito.

O estabelecimento de critérios e parâmetros claramente definidos e divulgados em edital, conforme previsto na seção V da Lei de Licitação (Lei n. 8.666/1993), permite o julgamento objetivo

---

1 Entendemos agente público de forma ampla, desde o funcionário do município até o presidente da República.

nas licitações, visando afastar qualquer parcialidade que possa ocorrer quando da avaliação de documentação.

A vinculação ao edital, por sua vez, pode ser traduzida na frase popular “vale o que está escrito”. Isso porque, como vimos no Capítulo 4, a gestão pública só pode fazer o que a lei autoriza. Assim, quando se escreve um edital para licitação, o texto é construído com base na lei e, no caso de aquisição de produtos, por exemplo, deve prever tudo o que será comprado, ou seja, o quê, a quantidade, a qualidade, as características do produto, o preço, o prazo de entrega, as formas de pagamento etc. Quando se trata de serviços, devem ser detalhados os seguintes aspectos: a natureza do serviço, o preço das horas técnicas, em qual localidade ele será prestado, a qualificação e titulação exigida para os profissionais que irão executar o serviço, entre outras informações relevantes.

Por fim, a sustentabilidade é um princípio relativamente novo e preconiza que os processos licitatórios precisam atentar para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. O decreto que estabelece os critérios de sustentabilidade nas contratações públicas é o de n. 7.746, de 5 de junho de 2012.

Isso posto, é importante acrescentar que as licitações, além de atenderem aos princípios constitucionais, também são regulamentadas pela Lei 8.666 (BRASIL, 1993) (Lei de Licitações), que institui as normas para todo e qualquer processo licitatório, seja ele destinado à compra de qualquer natureza, a leilões, a obras etc.

As fases de um processo licitatório são:

**Figura 1** - Fases do processo licitatório



Fonte: Elaborada pela autora.

A decisão sobre o tipo de licitação a ser feita é tomada com base na análise da legislação e do princípio da legalidade tributária<sup>2</sup>, que devem ser considerados na escrita do edital de convocação.

O edital, também chamado de *instrumento convocatório*, deve conter todos os detalhes da contratação. Considerando, assim, o que se quer contratar, os documentos e comprovações que devem ser apresentados pelos candidatos a fornecerem o produto ou serviço, a forma de faturamento e pagamento, os prazos etc.

Nos casos em que o serviço ou produto é muito específico, em vez de edital, a convocação para o processo de licitação é feita por meio de uma carta-convite, que é enviada diretamente para alguns candidatos. Nela, devem constar as mesmas informações que compõem o edital.

Na habilitação, também chamada de *fase de abertura dos envelopes*, é analisada a documentação apresentada pelos concorrentes e verifica-se se todos estão habilitados a prestar o serviço ou entregar o produto previsto no edital. Normalmente, essa análise é feita em sessão pública, com a presença dos interessados. Trata-se de fase eliminatória.

Na fase de julgamento, são avaliadas as propostas feitas por todos os candidatos considerados habilitados na etapa anterior. Um questionamento muito forte e que tem gerado bastante reflexão sobre esse momento é o fato de as empresas públicas, para atender à lei, optarem pelo fornecedor que tiver oferecido o preço mais baixo. Isso, à primeira vista, parece positivo, pois garante a economicidade no processo. No entanto, o que se observa, na prática, é que muitas vezes os fornecedores baixam muito seus preços e, no decorrer do contrato, não conseguem realizar as entregas. Além do desgaste por ter de aplicar as penalidades previstas no edital, isso gera atraso,

---

2 O princípio da legalidade tributária está previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal.

retrabalho e custos de tempo e recursos financeiros para se fazer uma nova licitação. Portanto, a reflexão que colocamos é que um processo licitatório bem-sucedido é feito não só com vistas a atender à lei, mas também ao que é preciso, considerando não o menor, mas o melhor preço<sup>3</sup>.

A homologação é a etapa em que o processo licitatório é ratificado, uma vez comprovado ter cumprido todos os preceitos legais. Normalmente, nessa fase, é divulgada a identidade do vencedor da licitação e é estabelecido um prazo para que os demais concorrentes entrem com um recurso, caso julguem pertinente. É preciso que, ao escrever o edital de licitação, seja observado se nenhuma cláusula inviabiliza ou dificulta a competição igualitária entre os pretendentes, pois, caso alguma o faça, o processo pode ser anulado e ainda ser considerado fraudulento.

Por fim, na fase de adjudicação, o vencedor da licitação é confirmado, os contratos são assinados, e a prestação do serviço ou do fornecimento é iniciada.

O Tribunal de Contas da União (TCU) considera a licitação como fator de transparência e moralidade na gestão da coisa pública, bem como uma ferramenta de exercício da democracia, na medida em que permite que a sociedade participe dos negócios públicos (BRASIL, 2010).

A princípio, parcerias, contratos ou convênios não podem ser celebrados pela administração pública sem passar antes por um processo licitatório; a Constituição Federal obriga tal realização em todos os casos, sem distinção.

Existem, no entanto, três situações nas quais pode ser praticada a chamada *compra direta*, que não exige licitação. São elas:

---

3 Entendemos como melhor preço aquele que nem sempre é menor, mas é coerente com a demanda; que, ao ser praticado, o fornecedor consegue cumprir e entregar o acordado.

1. **Prorrogação de contrato:** casos em que a licitação foi feita anteriormente, mas o prazo estipulado não pôde ser cumprido por alguma circunstância justificável. Então, ocorre a prorrogação: estipulação de um novo prazo para cumprimento do contrato.
2. **Dispensa de licitação:** casos em que os custos do processo licitatório ultrapassam o custo do objeto a ser comprado. Nessas situações, abre-se um processo interno em que é documentada e comprovada a regularidade da contratação sem a licitação. Normalmente, os limites dessas compras indiretas já são previstos em orçamento. Por exemplo: pode-se comprar de forma direta se o valor final não ultrapassar R\$ 10.000,00. Outro exemplo de dispensa de licitação são as compras emergenciais, que não podem esperar o tempo normal de um processo licitatório.
3. **Inexigibilidade de licitação:** casos em que a realização de licitação é impossível devido à ausência de competidores. Por exemplo: quando há necessidade de se comprar um produto que só tenha um fabricante no país ou de se contratar uma palestra de especialistas ou profissionais com notório saber.

Concorrência, tomada de preços, convite, pregão – tanto presencial quanto eletrônico –, concurso e leilão são alguns tipos de licitação. A decisão sobre qual deles será utilizado depende de uma análise feita pelo gestor público, que deverá considerar fatores legais e práticos.

Uma prática que vem sendo bastante utilizada pela administração pública e tem ajudado a tornar o processo de aquisição menos burocrático, mais ágil e econômico é a tomada de preços. Ela consiste em flexibilizar o contrato que, em uma licitação normal, prevê, por exemplo, a compra de mil lápis para determinado órgão público. Nesse caso, devem ser comprados os mil lápis ou,



no máximo, essa quantidade pode ser alterada em 25% para mais ou para menos.

Ainda considerando esse exemplo, na tomada de preços, ao vencer a licitação, o fornecedor assina um contrato válido por 12 meses, dentro dos quais fornecerá, no mínimo, mil lápis e, no máximo, 3 mil lápis, ou seja, é estabelecido um número mínimo (que garante a viabilidade do negócio para o fornecedor) e uma quantidade máxima de itens, que garante ao órgão público a não necessidade da realização de outro processo licitatório, caso precise, dentro dos 12 meses de vigência do contrato, de mais de mil lápis, dentro do limite de 3 mil.

Os contratos da administração pública devem ter, por regra geral, vigência restrita à vigência dos créditos orçamentários aos quais estão vinculados. A celebração de contratos com prazo indeterminado pela administração pública é proibida.

**créditos  
orçamentários:**  
autorizações  
para  
realizações  
de despesas  
constantes  
na Lei  
Orçamentária.

São premissas fundamentais no processo licitatório e na celebração do contrato resultante da licitação: possibilidade de participação igualitária, durante a competição, de todas as empresas que tenham interesse no objeto e responsabilidade com os recursos públicos.

Uma vez celebrado o contrato, fica proibida a sua alteração, exceto no caso em que se aplicam as chamadas *alterações qualitativas*, em que são modificadas somente as características do produto comprado ou as características técnicas do serviço contratado, ou, então, *alterações quantitativas*, em que são aumentadas ou diminuídas as quantidades adquiridas, respeitando o limite de 25%. Essas alterações são unilaterais, ou seja, somente a empresa pública pode fazê-las.

As regras até aqui listadas não são totalmente aplicadas aos convênios devido às particularidades de sua natureza, pois enquanto nos contratos existe uma relação de interesses contrários, uma vez

que um quer comprar e o outro, vender, nos convênios o interesse é comum, o que estabelece uma relação de parceria. Portanto, quando ocorre a celebração dos convênios, a legislação deve ser consultada para averiguar em qual categoria ele se enquadra.

Por fim, é importante colocarmos que participar dos processos licitatórios é um direito assegurado para todos os interessados que estejam habilitados a fazê-lo. No entanto, no caso de vencer um processo licitatório, a menos que não seja convocado pela entidade licitatória no prazo de até 60 dias contados a partir da divulgação, o vencedor é obrigado a fornecer o que se propôs nos termos estabelecidos. Em outras palavras, a apresentação de proposta obriga o cumprimento por parte do proponente.

É obrigação do gestor público acompanhar a execução do contrato, realizando fiscalização contínua, com exigência de relatórios de resultados e cumprimento de fases, de modo a assegurar que esteja sendo entregue o que foi acordado e que os recursos públicos estão sendo utilizados de forma adequada e responsável.

## 5.2 Estatuto jurídico da empresa pública

Para iniciar o entendimento sobre o estatuto jurídico da empresa pública, é importante termos claro que, sempre que falamos em empresa pública, estamos nos referindo às estatais. Atualmente, no Brasil, existem cerca de 140 empresas estatais federais e um número ainda maior de empresas controladas pelas chamadas *unidades subnacionais* (estados e municípios), além do Distrito Federal.

As empresas públicas são descritas na Constituição Federal como as que fazem parte da administração pública indireta. Possuem personalidade jurídica própria e compõem a estrutura organizacional do Estado.

Para regular as empresas públicas, foi criada, em 2016, no governo do presidente Michel Temer, a Lei n. 13.303, de 30 de junho

de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, das sociedades de economia mista, como a Eletrobras, a Petrobras e o Banco do Brasil e suas subsidiárias (BRASIL, 2016).

Para compreendermos a abrangência dessa lei, é necessário entender a natureza jurídica das empresas estatais, ou seja, conhecer o seu conceito e a sua classificação.

As empresas públicas são pessoas jurídicas autônomas em relação à unidade subnacional que as criou; possuem personalidade jurídica e patrimônio próprios, respondem por seus resultados e, portanto, são responsabilizadas por seus atos, inclusive, com o comprometimento de seus patrimônios.

Elas podem também ser classificadas, em relação à finalidade de existência, como prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividades econômicas. Essas classificações são fundamentais para nossos estudos, uma vez que, de acordo com a Constituição Federal, o estatuto jurídico das empresas públicas só é aplicado ao segundo caso, ou seja, às empresas públicas exploradoras de atividades econômicas.

Empresas como os Correios, o BNDES, a Embrapa, a Caixa Econômica, a Infraero, entre outras, são exemplos de exploradoras de atividades econômicas, pois suas atividades geram lucro.

Uma característica importante dessas empresas é o fato de elas serem regidas pelas regras do Direito Privado, tendo, no entanto, que se submeter a algumas regras de Direito Público, como contratação por concurso público, por exemplo. Além disso, são obrigadas, também, a realizar licitação para compras de produtos e serviços, precisam prestar contas ao Tribunal de Contas, entre outras. Por fim, devem observar o artigo 173 da Constituição Federal, que preconiza que, em geral, o Estado não pode intervir diretamente na exploração de atividades econômicas (BRASIL, 1988).

Essa regra demonstra que, apesar de aparentemente o Estado poder criar empresas exploradoras de atividades econômicas livremente, dado o número das já existentes, na verdade, não é isso que ocorre. Tais empresas só podem ser criadas em duas situações: quando existe uma questão de segurança nacional ou no caso de interesse público relevante em sua abertura. Os exemplos que utilizamos anteriormente se enquadram nesse segundo caso.

Também de acordo com o artigo 173 da Constituição Federal, as empresas públicas exploradoras de atividades econômicas devem observar as mesmas regras civis, comerciais, trabalhistas e tributárias que são aplicadas às empresas privadas, isto é, seguem o mesmo conjunto de normas e leis que a iniciativa privada (BRASIL, 1988).

Por representarem um papel extremamente delicado e excepcional no modelo econômico, uma vez que essas empresas públicas exploradoras de atividades econômicas atuam competitivamente no mercado sob a chancela do Estado, viu-se a necessidade de criação de um estatuto para as regularizar, de forma que elas não planifiquem a economia nem criem distorções em seu mercado de atuação. Assim, em 1988, foram elaboradas, pela Constituição Federal, as primeiras regras para a criação do estatuto jurídico das empresas públicas, que foram balizadoras da Lei 13.303/2016, objeto de nossos estudos.

Vimos, anteriormente, que entre as regras que devem ser observadas pelas empresas públicas exploradoras de atividades econômicas está a realização de licitações. No entanto, como essas empresas têm a função de concorrer em pé de igualdade com as empresas privadas, o seu estatuto prevê um conjunto de regras de licitação diferenciado, que lhes permite ter celeridade e eficiência.

Para essas empresas, a modalidade licitatória preferencial deverá ser o pregão, caracterizado pelo menor preço, no qual a disputa é realizada por meio de propostas sucessivas de valores, podendo ser presencial ou eletrônico.

Quando não for possível fazer o pregão, deve-se optar pelas outras modalidades de licitação, observando-se as particularidades previstas na Lei 13.303/2016, que prevê, ainda, que as empresas públicas exploradoras de atividades econômicas possam dispensar a realização de licitação para contratações de obras cujo valor seja de até 100 mil reais e para a compra de produtos e serviços que custem até 50 mil reais (BRASIL, 2016).

As fases desses processos licitatórios são:

- preparação;
- divulgação do edital;
- julgamento;
- verificação da efetividade da proposta;
- negociação;
- habilitação;
- adjudicação;
- contratação.

A contratação, no caso das empresas públicas exploradoras de atividades econômicas, segue as mesmas regras de um contrato celebrado entre empresas privadas, ou seja, não pode haver alteração unilateral e o contrato pode ter vigência de até cinco anos.

A preparação segue os mesmos preceitos da fase de elaboração do edital vistos anteriormente, bem como a divulgação, que consiste em publicar o edital de licitação. Na fase de julgamento, que pode ser aberta ou fechada, devem ser observados os critérios de desempate de propostas. A primeira ação tomada é uma negociação de preços e ganha aquele candidato que propuser o menor. Caso o empate permaneça, analisa-se o desempenho contratual dos candidatos. Se ainda assim houver empate, aplicam-se os critérios de desempate previstos na Lei 8.666 (Lei de Licitações) e, por fim, esgotados todos os meios, recorre-se ao sorteio.

Na verificação da efetividade da proposta, é feita análise para saber se o candidato é capaz de entregar o que prometeu na oferta realizada. Caso se mostre incapaz de efetivá-la, passa-se para a fase de negociação, em que se tenta alcançar uma maneira de realizar a proposta.

As fases de habilitação e adjudicação também seguem a mesma lógica vista anteriormente.

Além das regras de licitação já tratadas aqui, o estatuto estabelece os mandatos (tempo de atuação), os critérios e indicadores para a avaliação do desempenho e a responsabilização dos administradores das empresas públicas exploradoras de atividades econômicas. Essas regras ajudam a garantir uma gestão eficiente, transparente e que atenda aos princípios de governança.

A Lei 13.393/2016 também visa à organização da gestão das empresas públicas exploradoras de atividades econômicas, uma vez que prevê o estabelecimento de:

- um comitê de auditoria estatutário, composto por um grupo de no mínimo três e no máximo cinco membros, que realizam auditorias internas periódicas, cujos resultados serão confirmados ou não por auditorias externas;
- um conselho de administração formado por no mínimo sete e no máximo onze membros, entre os quais pelo menos três deverão compor a diretoria da empresa. Existe ainda a obrigatoriedade de atuação de um membro independente dentro desse conselho;
- um conselho fiscal composto por pessoas idôneas e com capacidade técnica para definir metas financeiras.

A escolha dos membros do comitê e dos conselhos descritos deve seguir um conjunto de regras previstas na lei.

Vimos até aqui inúmeras particularidades e detalhes que devem ser observados quando se trata do estatuto das empresas jurídicas.

Para o profissional que atuará nessa área, a boa prática aconselhável é, sempre que surgirem dúvidas, consultar a lei para se assegurar de que os procedimentos estão sendo realizados de forma correta.

### **5.3 Ações corretivas e sua aplicação**

Até aqui vimos as dinâmicas dos processos licitatórios, as características dos contratos celebrados dentro da gestão pública, bem como as regras e particularidades do estatuto jurídico das empresas públicas. Nesta seção, vamos divisar um cenário no qual tudo deu errado, ou seja, o que acontece quando, ao participar de um processo licitatório, ocorrer de o fornecedor ser inabilitado ou desclassificado.

Quando o fornecedor vence uma licitação, a empresa pública tem até 60 dias para convocá-lo a apresentar a documentação necessária à contratação e, uma vez assinado o contrato, ele deve começar a cumprir com o que se comprometeu na proposta lançada. Se a convocação, por parte da empresa pública, não for feita dentro dos 60 dias, o fornecedor fica desobrigado de cumprir a proposta e poderá, caso queira, participar da nova licitação que a empresa pública terá de fazer.

Caso o contrato seja assinado e o fornecedor, no decorrer de sua vigência, mostre-se incapaz de cumpri-lo, seja por ter superestimado sua capacidade de entrega, seja por fatores quaisquer que poderiam ter sido previstos e controlados, serão aplicadas a ele as penalidades previstas em lei. Pode ser, inclusive, vetada a sua participação em qualquer outra licitação dentro do território nacional.

Até o ano de 2015, as empresas públicas só aplicavam penalidades aos fornecedores contratados nesses casos descritos ou aos licitantes que comprovadamente apresentassem práticas dolosas ou de má-fé ao participarem das licitações. Entre as condutas de licitantes passíveis de punição estavam a apresentação de documentação e

certificados falsos, obtenção de informações privilegiadas com relação ao orçamento dos concorrentes, entre outras.

Em 2015, no entanto, essa prática mudou, pois o TCU publicou o Acórdão 754/2015, no qual orientava os gestores públicos a aplicarem as penalidades previstas no artigo 7º da Lei n. 10.520, de 17 de junho de 2002, aos licitantes, quando forem detectadas as práticas de condutas não justificadas (BRASIL, 2015).

Essa orientação endureceu um pouco mais o processo, uma vez que instrui a aplicação das penalidades aos licitantes não só nos casos de má-fé, mas também quando eles cometerem erros no processo licitatório.

Verificada a inconsistência no processo por parte do licitante, o gestor público deve abrir um processo administrativo de penalização, sob pena de ser aberta contra ele uma sindicância e ter de responder por omissão do dever caso não o faça.

A abrangência maior da aplicação das medidas punitivas tem o objetivo, entre outros mais, de minimizar práticas como a não manutenção da proposta por verificação de baixo lucro, por parte do fornecedor ou do “coelho e *kamikaze*”, nas quais os licitantes entram em um acordo de que uma das empresas entra na licitação apresentando uma proposta de valor muito baixo, impossibilitando que as demais cubram seu preço. Essa empresa ganha e sua associada fica em segundo lugar, pois esse preço já estava combinado. Na hora da verificação da documentação, ela não apresenta todos os documentos necessários propositadamente, sendo desclassificada. Por consequência, a segunda colocada assume o contrato.

Até 2015, essas práticas, que se configuram como fraudes, eram conhecidas, mas não punidas, pois a comprovação era difícil de ser realizada. A partir da orientação do TCU, as penalidades são aplicadas, podendo haver suspensão da participação em licitações por até cinco anos e, ainda, descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).



É importante observar aquilo que no Direito é chamado de *princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade*, em que as punições devem ser aplicadas proporcionalmente ao ato cometido, ou seja, se for comprovada a má-fé, a tentativa de fraude ou o dolo, a pena deve ser aplicada de forma implacável. Todavia, quando, comprovadamente, tratar-se de um erro de documentação ou qualquer outro equívoco por parte do fornecedor, aplica-se a punição de forma proporcional à gravidade do ato.

Proporcionalidade e razoabilidade têm como objetivo manter a participação nos processos licitatórios atrativa para os fornecedores, ainda que sejam obrigados a ter mais cuidado na preparação das propostas e da documentação.

A ideia dessas medidas punitivas é conferir mais seriedade aos processos licitatórios e à execução e gestão de contratos com as empresas públicas, que vêm buscando cada vez mais atender aos critérios do atuar ético, com *compliance*, boa governança e responsabilidade com os recursos públicos.

## Considerações finais

O Brasil é um país complexo, ainda em fase de amadurecimento em diversos aspectos, entre eles, os jurídicos. A população ainda está aprendendo a se comportar democraticamente, e o poder público busca, da melhor maneira, atender às demandas da sociedade.

Ocorre, com isso, que, frequentemente, leis são criadas diante de demandas que poderiam ser atendidas com base na legislação já existente. Esse cenário promove uma inflação legislativa (FARIA, 1994) e, muitas vezes, complica o trabalho dos agentes públicos, que têm sua atuação totalmente delineada pelas leis vigentes.

Muitos gestores públicos limitam sua atuação e prestam serviços ineficientes e obsoletos movidos pelo temor de cometerem erros e sofrerem punições. Diante das dúvidas, as áreas jurídicas têm

papel fundamental, pois podem assessorar os gestores na correta interpretação das leis e estatutos.

Há também muitas iniciativas legais, como as vistas neste capítulo, que buscam melhorar os processos públicos, como licitações, contratações, gestão de contratos, entre outras, por meio de práticas que atendem a critérios éticos, sustentáveis, de transparência e dentro dos princípios de governança.

Com tais medidas e a mudança de comportamento, tanto da sociedade quanto dos agentes públicos, a gestão pública tem caminhado a passos talvez não largos, mas contínuos, para alcançar maior eficiência e credibilidade.

## Ampliando seus conhecimentos

Para que você continue a construir e consolidar seu conhecimento, além do conteúdo do livro e das referências utilizadas, sugerimos as leituras a seguir.

- CALDEIRA, D. M.; GALLI, R. Licitação deserta: a dificuldade de municípios de pequeno porte para seguirem a Lei n. 8.666/93. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, v. 9, 7. ed, ano 4, p. 72-85, jul./2019. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/licitacao-deserta>. Acesso em: 16 out. 2019.  
O artigo é resultado de uma pesquisa realizada, pelos autores, com profissionais que trabalham com licitações municipais. Ele demonstra a dificuldade que muitas vezes essas pessoas enfrentam para seguir categoricamente a lei.
- ANTUNES, G. A. *Estatuto jurídico das empresas estatais*. Lei 13.303/2016 comentada em consonância com o Decreto Federal n. 8.945/2016. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

Esse livro é recomendado para aqueles que querem aprofundar seus conhecimentos sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016), pois apresenta uma explicação sobre suas particularidades, além de relacioná-las com os vetos presidenciais apresentados pelo Decreto Federal n. 8.945/2016.

## Atividades

1. Imagine a seguinte situação: uma empresa pública realizou uma licitação para a compra de 50 computadores. O processo licitatório foi realizado cumprindo todas as etapas, a homologação foi feita, e o vencedor assinou um contrato de tomada de preços, sem nenhum pedido de recurso por parte dos concorrentes que perderam. Porém, durante a execução do contrato, após o fornecedor ter entregado 30 computadores, a empresa que realizou a licitação percebeu que, em vez de precisar dos outros 20, sua necessidade é de impressoras. O fornecedor tem condições de entregar essas 20 impressoras pelo mesmo preço orçado para os computadores. Essa mudança de objeto pode ser feita, tendo em vista que o contrato firmado foi o de tomada de preços? Justifique.
2. Uma empresa pública exploradora de atividade econômica pode utilizar de sua prerrogativa de estatal para obter benefícios e facilidades de atuação no mercado, uma vez que sua atividade é de interesse da sociedade? Justifique.
3. Uma empresa pública precisa realizar uma pesquisa sobre mobilidade na cidade. Entre os pesquisadores do tema, é unânime que determinado professor é o maior pesquisador,

que mais conhece e, portanto, poderá desenvolver a pesquisa com a confiabilidade, agilidade e qualidade necessárias. Essa empresa pode contratá-lo sem realizar uma licitação? Explique.

## Referências

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 jul. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Licitações, contratos e convênios públicos: coletânea de legislação. Brasília: Senado Federal, coordenação de edições técnicas, 2017. 226p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 754*. 2015. Disponível em: [https://www.unifesp.br/reitoria/etageae/images/legislacao/TCU\\_n\\_754\\_2015.pdf](https://www.unifesp.br/reitoria/etageae/images/legislacao/TCU_n_754_2015.pdf). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência; Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Brasília, 2010.

FARIA, J. E. A inflação legislativa e a crise do Estado do Brasil. *Revista da Procuradoria do Estado de São Paulo*, n. 42, p. 165-182, dez, 1994.

LOSINSKAS, P. V. B.; FERRO, M. R. *Compliance nas licitações e contratações*. In: CARVALHO, A. C.; ALVIM, T. C.; BERTOCCELLI, R. P.; VENTURINI, O. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 663-678.

## Transparência e combate à corrupção

---

Chegamos ao sexto e último capítulo. Até aqui fizemos um percurso no qual entendemos o que é ética, suas implicações, importâncias e seus significados, sua relação com a lei e com a moral, bem como sua aplicação nas empresas. Falamos, ainda, sobre *compliance*, governança, gestão pública, licitações e questões relacionadas à legalidade.

Encerraremos nossa trajetória tratando de um tema que esteve presente, ainda que implicitamente, nos capítulos anteriores e que é motivo de preocupação em toda a história: a corrupção.

Já na Roma Antiga, quando as formas de divisão setoriais e hierárquicas da administração pública, criadas na Grécia Clássica, foram aplicadas, surgiram as primeiras manifestações de corrupção, bem como as primeiras tentativas de combatê-la. De acordo com muitos historiadores, um dos fatores que levaram à queda do Império Romano foi justamente a corrupção generalizada, que o corroeu de dentro para fora.

A mesma corrupção, com poucas variações na forma de se manifestar, pode ser observada em todos os países e culturas, em todos os momentos históricos.

Ela e a grande influência exercida pelos “amigos do rei”<sup>1</sup> em Portugal são amplamente conhecidas e nos tempos do Brasil Colônia estavam fortemente enraizadas na sociedade, tendo chegado às

---

1 A expressão “amigos do rei” se refere a baixos integrantes da corte com privilégios devido às relações que mantinham ou por terem prestado algum tipo de favor ao rei diretamente ou a algum membro poderoso da corte. Ainda hoje, essa expressão é utilizada nas organizações, normalmente, para se referir a alguém que caiu nas graças da alta direção.

nossas terras junto à corte portuguesa. Desde então, convivemos com esse fenômeno e buscamos formas de estabelecer mecanismos para, se não o eliminar completamente, pelo menos inibir sua prática e minimizar seus danos.

Impedir a ocultação de ganhos pessoais ou sistemas institucionalizados de lucro ilícito por meio da transparência, valorizar a reputação de profissionais e empresas, combater atos antiéticos, denunciar fraudes, implementar a governança, agir dentro da lei e mais tantas outras atitudes são formas de combater a corrupção em diversos níveis da sociedade.

Neste capítulo, vamos entender a relação entre a transparência e a reputação das empresas, como o combate à corrupção é encarado e realizado em alguns países e, por fim, as ações que o Brasil vem adotando nesse sentido.

## **6.1 Transparência e reputação das empresas**

Basta ligar a televisão, o rádio ou, ainda, acessar os *sites* de notícias e as mídias sociais que, inevitavelmente, nos depararemos com alguma matéria ou *post* relacionado à corrupção. Apesar de esse fenômeno sempre ter existido ao longo da história, nos últimos anos vem chamando a atenção da população mundial e tem tomado as rodas de conversa, os encontros de família, sem falar nas reuniões corporativas e governamentais.

Para evitar que sejam associadas à corrupção, empresas privadas já se deram conta de que reputação é poder (ROSA, 2006) e da importância de se manter uma boa imagem. Afinal, com a globalização, a sociedade conectada e a tecnologia disponível a todos, não há mais espaço para segredos e atos encobertos.

Uma boa reputação garante a sustentabilidade e a perenidade dos negócios, pois a sociedade se posiciona contra ou a favor de determinada marca, de acordo com suas atitudes, a relação com os funcionários, a responsabilidade social corporativa, a cadeia de suprimentos, seu compromisso com o desenvolvimento do entorno no qual está inserida e diversos outros fatores. Tanto que grandes empresas já possuem áreas responsáveis por medir e monitorar a reputação nas mídias sociais e esse resultado faz parte das pautas de reuniões de conselho e de planejamento.

Uma das grandes preocupações das empresas na atualidade é ter suas imagens, eventualmente, associadas ao crime de lavagem de dinheiro ou de conexão com o financiamento ao terrorismo, ainda que de forma involuntária (RIZZO; ROSA, 2019). Para diminuir tal risco, a adoção do *compliance* tem se mostrado um aliado valioso na promoção da transparência, que conta também com, além de relatórios fiscais, a publicação de relatórios de sustentabilidade e de responsabilidade social corporativa, nos quais as empresas prestam contas de seus atos e decisões aos *stakeholders*.

Nesse contexto, a gestão pública vem sendo alvo de constante vigilância por parte da sociedade, com relação à transparência de seus atos. Como vimos no Capítulo 4, a democracia está diretamente relacionada ao nível de transparência que a administração pública apresenta; assim, quanto mais democrática for uma sociedade, mais ela questionará a aplicação de seus recursos comuns.

Além de cobrar o pleno conhecimento e a visibilidade dos atos da gestão pública, a sociedade também demanda periodicidade na divulgação das informações, o que veio a resultar nos portais da transparência em nível municipal, estadual e federal, com ações reforçadas pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.572, de 18 de novembro de 2011).

Os instrumentos de fiscalização e controle são primordiais para mensurar a eficiência do uso dos recursos públicos e se estão, de

fato, sendo empregados no atendimento de necessidades sociais. Tais instrumentos são propostos pela governança por meio da transparência e do *accountability*, com o objetivo de evitar o surgimento de oportunidades de realização de atos ilícitos, desvios e mal-entendidos, além de promover a participação da sociedade nas decisões, fortalecendo o regime democrático.

É importante que tenhamos em mente a relação direta entre governança e transparência, pois a governança é composta por um conjunto de princípios e práticas promotoras do alcance da eficiência, eficácia e efetividade de resultados por parte da gestão pública. Ela, assim, passa a gerir melhor seus processos e atividades e a prestar contas, de forma responsável, sobre a destinação dada aos recursos (BIZERRA, 2011). Isso, em outras palavras, é a promoção da transparência, que podemos descrever como a divulgação de informações que permitem a verificação, por parte dos *stakeholders*, das ações dos gestores e, quando necessário, sua responsabilização.

A transparência está relacionada também com a informação completa, objetiva, confiável, de qualidade, de fácil acesso e compreensão e com canais abertos de comunicação (ALÓ, 2009), ou seja, precisa atender aos atributos de acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade listados por Vishwanath e Kaufmann (1999).

Quando a informação é completa, não possui lacunas e não deixa espaço para interpretações equivocadas. Portanto, sua objetividade é fundamental para que se entenda todo o processo de tomada de decisão. A confiabilidade, que deve ser legitimada pelos órgãos de fiscalização, demonstra que ela reflete a realidade, e o seu acesso facilitado é o maior indicador da existência de transparência.

Alcançar um alto índice de transparência é uma das preocupações na pauta dos governos de vários países, o que se confirma por meio dos relatórios publicados pela Transparência Internacional (Transparency International), uma organização não governamental,



criada em 1993, com o objetivo de combater a corrupção e promover a transparência, a responsabilidade e a democracia. Para isso, pesquisa, monitora e divulga, anualmente, relatórios sobre o nível de percepção da corrupção em diversos países.

A relevância dos relatórios publicados pela Transparência Internacional é tão grande que eles servem como referência para os empresários que estudam a internacionalização de suas empresas. Com as informações obtidas, é possível avaliar o desempenho de agentes públicos e políticos, o grau de intervenção estatal, o nível de burocracia com a qual terão de lidar, a perspectiva de desenvolvimento econômico e outros dados essenciais para a tomada de decisão.

Voltando nossa atenção para a realidade brasileira, identificamos que a Constituição de 1988, em seu artigo 37, já previu a promoção da transparência ao assegurar a observação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência em todos os domínios da gestão pública. Dez anos depois, foi publicada a Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que “dispõe sobre a criação de ‘homepage’ na ‘internet’, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações” de interesse da sociedade (BRASIL, 1988).

Em continuidade das ações de promoção da transparência, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), afirmando no parágrafo 1º do artigo 2º que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas” (BRASIL, 2000). Essa lei, além de disciplinar os gastos do gestor, confere efetividade ao princípio da publicidade ao promover a transparência na gestão fiscal.

Juntamente às medidas governamentais de fomento à transparência e combate à corrupção, encontram-se as iniciativas não governamentais, como o *site* Transparência Brasil, que tem

a missão de promover a transparência e o controle social do poder público. Há ainda as ações menores, aquelas realizadas nas empresas privadas, as ensinadas nas escolas e as promovidas por pequenos grupos.

Diante de todo esse cenário, concluímos que, apesar de ainda não ter atingido o nível de transparência almejado, o Brasil está caminhando para isso, uma vez que, como se diz na governança, “tem feito o dever de casa” ao promover e incentivar iniciativas para dificultar ações antiéticas e promover a transparência em diversos níveis.

## **6.2 Combater a corrupção: uma meta de muitos países**

Que a corrupção é muito ruim, um fenômeno indesejado, chegando mesmo a ser designada como um “câncer” dentro do organismo social, todos já sabemos. Que seus efeitos podem, inclusive, destruir grandes impérios, como o romano, também não é novidade.

Entre esses efeitos, Warde (2018, p. 35-36) elenca cinco, considerados por ele como devastadores:

1. Transformação do Estado e suas funções em coisas dentro do mercado.
2. Desnaturalização das instituições, que passam a se submeter aos fins da corrupção.
3. Usurpação mediante apropriação da energia vital dos trabalhadores.
4. Falsificação da concorrência entre os agentes econômicos, privilegiando uns em detrimento de outros.
5. Restrição ao desenvolvimento das nações, promoção da pobreza e afronta à dignidade das pessoas.

Lidar com a corrupção não é fácil e muitas pessoas até mesmo encontram desculpas para praticá-la, pois, por exemplo, se o pagamento de propina para vencer uma licitação de construção de um túnel é ilícito, realizar uma obra de qualidade e gerar muitos empregos é bom para a sociedade. Então, no inconsciente de muitas pessoas, uma coisa anularia a outra.

Há empresários afirmando ainda que, em um país repleto de burocracia e impostos exorbitantes como o Brasil, não sonegar é impossível e inviabiliza os negócios. Diante de afirmações como essa, muita gente balança a cabeça concordando.

Tal justificativa e conivência com o ato fraudulento e corrupto podem ser explicadas pelo modelo desenvolvido por Cressey (1953), denominado *triângulo da fraude*. Nele, o estudioso identificou três fatores que corroboram a existência de atos de fraude e corrupção, que são: a oportunidade, a pressão e a racionalização.

Por oportunidade, Cressey entende a chance que se apresenta de agir. Um exemplo é o caso de Gíges, de Platão, que utilizava o anel mágico para atender a todos os seus desejos sem o risco de sofrer qualquer punição, pois não podia ser visto pelos demais cometendo suas ações antiéticas. Atentos a isso, empresas e governos vêm tomando medidas como a criação de um modelo de governança, fiscalizações, auditorias internas e externas, *compliance officer*, entre outras, que diminuem a oportunidade e dificultam a realização dos atos fraudulentos e corruptos.

O elemento pressão, por sua vez, diz respeito às pressões sociais experienciadas pelos indivíduos que, algumas vezes, passam por situações que os levam a cometer atos ilícitos. Entre as mais comuns identificadas estão dificuldades financeiras e problemas de saúde na família.

Já no fator racionalização está presente um mecanismo de autojustificação por parte do corrupto. Trata-se de um recurso

psicológico ao qual ele recorre para tornar um ato ilegal, imoral e antiético em algo aceitável.

Os dois últimos elementos contribuem para que o combate à corrupção seja uma tarefa bastante árdua, pois, apesar de os mecanismos implementados para inibir a oportunidade serem eficientes, as pessoas sempre encontram outras formas de promovê-la, movidas pela pressão e pela racionalização.

Além desses fatores, que podem ser considerados como de caráter mais individual, Cordeiro (2017) afirma que a corrupção se desenvolve em contextos diversos. O autor cita aqueles que apresentam debilidade institucional, como em comunidades com deficiência no sistema educacional, os quais podem ser impulsionados por fatores histórico-culturais e até mesmo pela natureza do sistema capitalista. Tais contextos podem ser encontrados em diversos países, que estão cada vez mais preocupados em demonstrar para a comunidade global seu empenho em combater a corrupção.

No intuito de auxiliar os países a mitigarem a corrupção, bem como eliminar seus efeitos perniciosos, a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu em seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) o objetivo 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes –, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, nas quais todos têm acesso à justiça, e as instituições são eficazes e responsáveis (ONU, 2015).

Entre os desdobramentos dos objetivos do ODS 16, destacamos o de número 16.5, cujo texto propõe “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas” e o 16.6, que visa “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” (ONU, 2015).

Ao se tornarem signatários dos ODS, países e empresas se comprometem com a comunidade global em adotar ações visando alcançar as metas acordadas. Ao todo, 193 estados-membros das Nações Unidas – entre eles o Brasil – assinaram o pacto em 2015.

Além de aderirem à luta global contra o fenômeno da corrupção, os países também promovem ações internas. Como exemplo, há a operação Mãos Limpas, na Itália (que inspirou a operação Lava Jato no Brasil), de 1992 a 1996, e a criação, em 1974, da Comissão Independente Contra a Corrupção em Hong Kong, que, além de combater o fenômeno, passou a ensinar valores éticos nas escolas ao invés de leis, formando cidadãos mais conscientes e engajados, dispostos a denunciarem qualquer ato corrupto e cientes do peso da ética.

Se fizermos uma rápida pesquisa em ferramentas virtuais de busca sobre os métodos empregados para combater a corrupção pelos países que encabeçam os relatórios da Transparência Internacional, encontraremos muitas iniciativas e boas práticas que podem servir de inspiração para as nações que ainda não alcançaram índices tão bons.

Claro que as realidades e características distintas de cada país devem ser consideradas e não se pode querer aplicar tais medidas de forma exatamente igual em sociedades diferentes, mas é certo que, em todos os lugares, ao melhorar os índices educacionais, promover a inclusão e reduzir as diferenças sociais, a corrupção encontra menos espaço e mais dificuldades para se estabelecer.

## **6.3 O combate à corrupção no Brasil**

De acordo com o relatório Índice da Percepção da Corrupção 2018, publicado pela Transparência Internacional, o Brasil apresentou nesse ano sua pior nota desde 2012, caindo da 96ª para a 105ª posição entre os 180 países estudados (HORNSBY; POLLAKUSKY, 2019). Esse mesmo relatório apontou a Dinamarca enquanto país menos corrupto e a Somália como a nação com maiores índices de corrupção.

Essa situação é muito preocupante, uma vez que o próprio Tribunal de Contas da União, em seu Referencial de combate à

fraude e à corrupção, admite que “fraude e corrupção são grandes obstáculos ao progresso social do país” (TCU, 2016).

Veja que não é de hoje que o Brasil emprega esforços no sentido de combater a corrupção. Já no ano de 2003 o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) instituiu a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), formada por entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e de associações que visam à prevenção e ao combate à corrupção.

Entre as atividades da Enccla estão o estabelecimento anual de ações, objetivando a prevenção e o combate à corrupção, além da criação de grupos de trabalho que se responsabilizarão por executar tais ações. Entre os resultados alcançados estão a criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que capacita agentes públicos e orienta a sociedade sobre seu papel e a melhor forma de atuar na busca pela melhor utilização dos recursos públicos.

Outro resultado bastante significativo foi o estabelecimento da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB). Ela conta com 58 unidades no território nacional e dissemina as boas práticas, as ações que coíbem a lavagem de dinheiro, além da padronização do leiaute para quebra de sigilo bancário que originou a criação do Cadastro Único de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional (CCS).

Podemos considerar que a coroação dos resultados alcançados pela Enccla foi a proposição de leis como a Lei n. 12.683/2012, também conhecida como a Lei de Lavagem de Dinheiro.

Não temos como falar em ações de combate à corrupção no Brasil sem mencionar a operação Lava Jato, que ficou conhecida mundialmente por ter atingido as elites dominantes e governamentais.

A Lava Jato é uma operação jurídica e policial de investigação de corrupção e lavagem de dinheiro. É considerada pelo Ministério Público Federal como a maior investigação que o Brasil já teve e seus números realmente impressionam. Com cinco anos de existência completados em 2019, a operação resultou em 242 acusações contra 155 pessoas por crimes como lavagem de dinheiro, fraude em licitações, evasão de divisas, tráfico de drogas, embaraço à investigação, falsidade ideológica entre outros atos que atentam contra a ética, a legalidade e a moralidade<sup>2</sup>.

A Lava Jato vem sendo acusada de parcialidade em relação aos seus investigados e acusados, o que iria contra os preceitos éticos e legais. Para a sociedade brasileira, o ideal é a operação provar que tais acusações são infundadas, assim deve atuar contra todos os políticos e partidos com o mesmo braço forte, pois já se mostrou muito benéfica, tendo logrado a devolução de dinheiro público para os cofres, dos quais R\$ 2,5 bilhões retornaram para a Petrobras e estima-se a restituição de ainda mais R\$ 11,5 bilhões.

Os números de prisões, crimes e dinheiro restituído apresentam um quadro triste do mal que a corrupção pode fazer a uma sociedade. A Lava Jato investiga uma parte desses crimes, mas sozinha não tem braços para alcançar todas as empresas, repartições, públicas e privadas, escolas, universidades, todos os estados, municípios, enfim, os espaços nos quais o fenômeno da corrupção possa se manifestar.

Isso mostra que ações institucionalizadas, repressão jurídica e policial, fiscalização e combate são importantes e imprescindíveis, mas elas sozinhas não dão conta do todo. É preciso que a sociedade também assuma seu papel no combate a esses crimes. Muito já foi feito no Brasil na luta contra a corrupção e muito ainda falta a ser

---

2 Dados obtidos da Agência Brasil, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-03/lava-jato-completa-cinco-anos-com-155-pessoas-condenadas>.

feito para que nos próximos relatórios divulgados pela Transparência Internacional possamos ver orgulhosos nossa posição melhorar.

## Considerações finais

O que vimos até aqui não esgota o assunto abordado, mas esperamos que funcione como um impulso para a curiosidade do leitor em estudar mais, pesquisar novas fontes, confrontar informações, questionar e exercer em sua vida as boas práticas que estudou e fizeram sentido para ele.

O interesse por temas como ética, governança, transparência, combate à corrupção, reputação etc. é um forte indicativo de uma sociedade desenvolvida e pronta para enfrentar os desafios que sempre estiveram presentes na história da humanidade e que nem sempre encontraram resistência ao seu estabelecimento como fenômenos normais, pois as pessoas tinham a crença de que “sempre foi assim”. Podemos encontrar evidências dessa convivência da sociedade com o ilícito até mesmo nos clássicos da literatura. Dostoiévski (2002) escreveu *O idiota* entre os anos de 1867 e 1869 e, na obra, além retratar o cotidiano da elite russa, o autor mostra que, muitas vezes, para ser um bom servidor público, era necessário não ter muita qualificação e ser adepto dos atos de corrupção.

A boa notícia é que em todo o mundo vêm sendo instituídos planos e medidas para combater processos de corrupção há muito estabelecidos, minimizar as diferenças, promover a inclusão e a equidade, promover a transparência empresarial e governamental, de forma a construir uma sociedade mais justa.

Para nós, brasileiros, dá ânimo saber que também estamos nesse caminho, pois nossas instituições e governos estão sintonizados com o resto do mundo na promoção do combate à corrupção. Mas para que os efeitos das ações sejam potencializados, é importante que os indivíduos também se



responsabilizem, não vejam a culpa só no outro ou no governo, entendam que pequenos gestos contam e façam a parte que lhes cabe nesse processo que objetiva beneficiar a todos.

## Ampliando seus conhecimentos

Para que você continue a construir e consolidar seu conhecimento, além do conteúdo do livro e das referências utilizadas, sugerimos estas leituras:

- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, n. 46, v. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08>. Acesso em: 22 out. 2019.

Os autores desse artigo analisaram o nível de transparência dos portais de 96 dos 100 municípios brasileiros mais populosos e verificaram a existência de uma relação entre o desenvolvimento socioeconômico e o grau de transparência.

- 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.

Trata-se de um livro um tanto provocativo, pois traz à tona os erros que são cometidos no combate à corrupção no Brasil. Uma leitura que deve ser feita com olhar crítico e seguida de bastante reflexão.

- CGU – Controladoria-Geral da União. *Programa Olho Vivo no Dinheiro Público*. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/controle-social/olho-vivo-no-dinheiro-publico>. Acesso em: 22 out. 2019.

A Controladoria-Geral da União criou esse curso com o intuito de incentivar o cidadão a exercer o controle social dos gastos públicos. Acesse o *site* e veja como participar.

## Atividades

1. Vimos, na primeira seção deste capítulo, que o acesso facilitado à informação é um dos maiores indicadores da transparência. Com base em tudo o que você estudou no decorrer da disciplina, explique a relação entre a transparência e a informação.
2. Entre as ações de combate à corrupção promovidas por Hong Kong está o ensino de valores éticos nas escolas. Considerando o que você estudou até aqui, qual é a relevância e a efetividade dessa ação?
3. No referencial de combate à fraude e à corrupção, o TCU afirma que “fraude e corrupção são grandes obstáculos ao progresso social do país”. O que faz com que fraude e corrupção afetem e atrapalhem o desenvolvimento e o progresso de um país?

## Referências

ALÓ, C. C. *Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos*. 328f. Tese (Doutorado em Ciências – Informática) – Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

BIZERRA, A. L. V. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível: <http://bdtd.ibict>.

br/vufind/Record/UERJ\_3c963693eedfd9c1850ef9f17036bdf3. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 23 out. 2019.

CORDEIRO, C. P. B. S. A corrupção sob um prisma histórico-sociológico: análise de suas principais causas e efeitos. *Revista Eletrônica Direito e Conhecimento*, n. 2, v. 1, p. 67-93, jul./dez. 2017. Disponível: <https://revistas.cesmac.edu.br/index.php/dec/article/view/670>. Acesso em: 22 out. 2019.

CRESSEY, D. R. *Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement*. Glencoe, IL: The free press, 1953.

DOSTOIÉVSKI, F. *O idiota*. Trad. de Paulo Bezerra. 34. ed. São Paulo: 2002.

HARARI, Y. N. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. 38. ed. Trad. de Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&M, 2018.

HORNSBY, M.; POLLAKUSKY, J. *Índice de percepção da corrupção 2018 mostra que os esforços anticorrupção estão paralisados na maioria dos países*. 29 jan. 2019. Disponível em: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcao\\_da\\_corrupcao\\_2018](https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcao_da_corrupcao_2018). Acesso em: 28 set. 2019.

MACHADO, M. R. R. Investigação da ocorrência de fraudes corporativas em instituições bancárias brasileiras à luz do triângulo de fraude de Cressey. 295f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Brasília. Disponível: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/18006>. Acesso em: 22 out. 2019.

ONU - Organização das Nações Unidas. *17 objetivos para transformar nosso mundo*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>. Acesso em: 22 set. 2019.

PLATÃO, 427-347. *A República*. Trad. de Leonel Vallandro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014.

RIZZO, M. B. M.; ROSA, L. V. Prevenção da lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo (PLD-FT) In: CARVALHO, A. C.; ALVIM, T.

C.; BERTOCCELLI, R. P.; VENTURINI, O. *Manual de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 373-401.

ROSA, M. *A reputação na velocidade do pensamento: imagem e ética na era digital*. São Paulo: Geração editorial, 2006.

TENGARRINHA, J. (org.) *História de Portugal*. 2. ed. rev. e ampl. Bauru: EDUSC; São Paulo: UNESP; Portugal: Instituto Camões, 2000.

VISHWANATH, T.; KAUFMANN, D. *Towards transparency in finance and governance*. Draft: The World Bank, 1999.

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.

# Gabarito

---

## 1 Ética: uma introdução

1. Nessa questão, o estudante deverá fazer uma análise à luz de todo conteúdo estudado no capítulo para responder à pergunta que abre a seção 2: é possível aprender ética? É importante analisar os modelos éticos e demonstrar o entendimento de que, quando normas, regras e leis fazem sentido, bem como quando o indivíduo se abre para a reflexão, a ética pode ser aprendida.
2. Quando Maturana (2009) afirma que “toda dor é cultural”, isso significa que o conjunto de valores, práticas, regras do aceito e do não aceito em uma sociedade podem resultar em processos dolorosos para aqueles que não os seguem. Ao mesmo tempo, uma mesma prática pode ser motivo de dor em algumas culturas e de orgulho em outras. Por exemplo: na sociedade ocidental, normalmente, a perda de um filho é motivo de dor inenarrável para os pais e para a família. Já em culturas de povos guerreiros, perder um filho em uma batalha é motivo de orgulho e honra.
3. Do ponto de vista legal, tanto Gíges quanto Robin Hood estão errados, pois suas ações infringem as leis vigentes em seus grupos sociais. Do ponto de vista ético e moral, Gíges continuaria errado, porque prejudicou outras pessoas em benefício próprio. Já Robin Hood, em uma reflexão ética, poderia ser absolvido de seus crimes, uma vez que roubou de quem tinha em excesso para matar a fome e sanar as necessidades básicas de quem não tinha nada. Se for considerado que a ética é a busca da felicidade e do bem, matar a fome de outros não seria fazer o bem?

## 2 Ética e *compliance*

1. A globalização e o advento das mídias sociais têm dificultado que atos ilícitos fiquem encobertos. A sociedade, ao saber que empresas não atuam eticamente, boicotam seus serviços e produtos, além de incentivar que seus contatos façam o mesmo. Por outro lado, quando a empresa tem a reputação de ser idônea e responsável, isso pode refletir em crescimento de vendas e melhora de posicionamento no mercado.
2. Essa é uma questão bastante difícil e que não tem resposta pronta. Ao analisar o caso, devemos, sim, levar em conta o histórico positivo do funcionário, e pode-se também considerar a situação familiar pela qual ele passa. No entanto, a posição que ele ocupa como *compliance officer* não permite esse tipo de deslize, pois, após esse episódio, que credibilidade ele e o superior que o manteve terão para continuar exigindo que todos atuem dentro da conformidade?
3. Assim como acontece no setor privado, é essencial que se estabeleça um processo de treinamento em *compliance* no setor público. Esse processo deve envolver profissionais de todos os níveis e buscar fazer com que os funcionários vejam sentido no cumprimento das normas e regras.

## 3 Governança: o que é e como se aplica

1. Dificilmente o novo gerente conseguirá implementar com sucesso a governança somente em sua área se toda a empresa for resistente. Isso porque nenhuma área trabalha sozinha e uma empresa deve ter atuação e visão sistêmica para gerir seu negócio. Nesse caso, o gerente deve demonstrar aos demais *stakeholders* a importância e as vantagens da aplicação da governança corporativa na entidade.

2. Por ser externa, não estar imersa no cotidiano da empresa e não ter um olhar “viciado” dos processos, a auditoria é capaz de identificar fragilidades e pontos de melhoria que os agentes internos não percebem. Quando a empresa não é resistente e se abre para a auditoria externa, pode usar os pontos identificados por ela como oportunidades de melhoria, implementando planos de ação, mudanças na forma de gerir, entre outras medidas.
3. Um governo é legitimado pela aprovação da opinião pública e dos demais atores políticos e sociais que lhe creditam o direito de gerir o país, município ou Estado, criando leis, políticas e condições que beneficiam a todos.

## **4 Governança na gestão pública**

1. Além das concessionárias, administradoras das estradas, também são exemplos de empresas que atuam sob o regime de concessão o complexo penal de Minas Gerais, as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) em Belo Horizonte e Minas Gerais e o metrô de Salvador na Bahia. Outros exemplos são a construção do Hospital do Subúrbio, também em Salvador, uma parte do metrô de São Paulo e o projeto de irrigação do semiárido nordestino em Petrolina, Pernambuco.
2. A influência do papel da liderança no desempenho de equipes ocorre da mesma maneira tanto no setor público quanto no privado, devido ao fato de as pessoas, que são responsáveis pelo sucesso dos processos, em ambos os setores, serem altamente impactadas e influenciadas em suas ações pelo modelo de liderança que possuem.

3. Quando um processo é feito de forma transparente e com ampla divulgação para todos os envolvidos, ele gera confiança, pois demonstra que, ainda que incorra em erros, é feito de forma ética, observando os interesses de todos os envolvidos, e não somente de um grupo.

## 5 Ética e legalidade

1. Como foi visto na seção 5.1, em contratos de tomada de preço, as alterações possíveis são de qualidade, ou seja, das características do objeto contratado, ou de quantidade, dentro do limite estabelecido. No caso da alteração de computadores para impressoras, ocorre mudança do objeto contratado e, portanto, não pode ser feita.
2. A Constituição Federal, em seu artigo 173, e a Lei 13.303/2016, no artigo 28, deixam claro que as empresas públicas exploradoras de atividades econômicas devem concorrer em pé de igualdade com as empresas privadas no mercado. Dessa forma, elas não podem usar de sua prerrogativa de estatais para obter algum tipo de benefício ou vantagem.
3. Uma vez comprovado que o professor em questão possui o notório saber na área da pesquisa a ser realizada, a contratação pode ser feita sem a necessidade de se realizar a licitação.

## 6 Transparência e combate à corrupção

1. O acesso facilitado à informação é um forte indicador da existência de transparência, uma vez que quanto mais detalhados estiverem os critérios relativos a tomadas de decisão, os usos destinados às verbas, as regras de contratação, enfim, todas as etapas do processo, mais os



*stakeholders* estarão seguros de que tudo foi feito dentro da ética e da legalidade. Assim, fica a percepção de que não houve manobras encobertas e oportunidades de realização de ações corruptas ou fraudulentas.

2. Conforme vimos no Capítulo 1, e foi reforçado ao longo do livro, o atuar ético e o consequente repúdio a atos ilegais, corruptos e fraudulentos só são efetivos e espontâneos quando faz sentido para o indivíduo. Como a sociedade é composta por um conjunto de indivíduos, ao ensinar valores éticos nas escolas, são formados grupos de cidadãos que não praticarão ou serão coniventes com ações ilegais ou corruptas, pois isso feriria a ética.
3. Fraude e corrupção são fenômenos perniciosos e atrapalham o crescimento e o desenvolvimento dos países, uma vez que promovem a pobreza e afrontam a dignidade dos seres humanos. Além disso, enfraquecem as instituições, fazem com que os governos percam a legitimidade e a confiabilidade, entre tantos outros efeitos maléficos.



Pensar em falar de ética, governança e transparência pode causar estranheza. Isso porque ética parece algo óbvio, que todos conhecem e, portanto, não precisa ser discutido. Já a governança é frequentemente entendida como um conceito restrito a determinado grupo, enquanto a transparência, por sua vez, é vista como responsabilidade dos políticos.

No decorrer das páginas deste livro, essas ideias são desmistificadas. Afinal, o pensar e o agir ético estão presentes no cotidiano de cada um e é necessário refletir sobre eles; já a governança vem ganhando espaço em empresas públicas e privadas, e a transparência deve ser um objetivo de todos para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Este livro não tem a pretensão de esgotar nenhum desses assuntos, mas objetiva fomentar a curiosidade em relação aos temas abordados e servir como um incentivador para a busca de aprofundamento, seja por meio das leituras indicadas, seja pelo despertar de um olhar crítico sobre a sociedade atual.



Código Logístico



58981

Fundação Biblioteca Nacional  
ISBN 978-85-387-6547-9



9 788538 765479