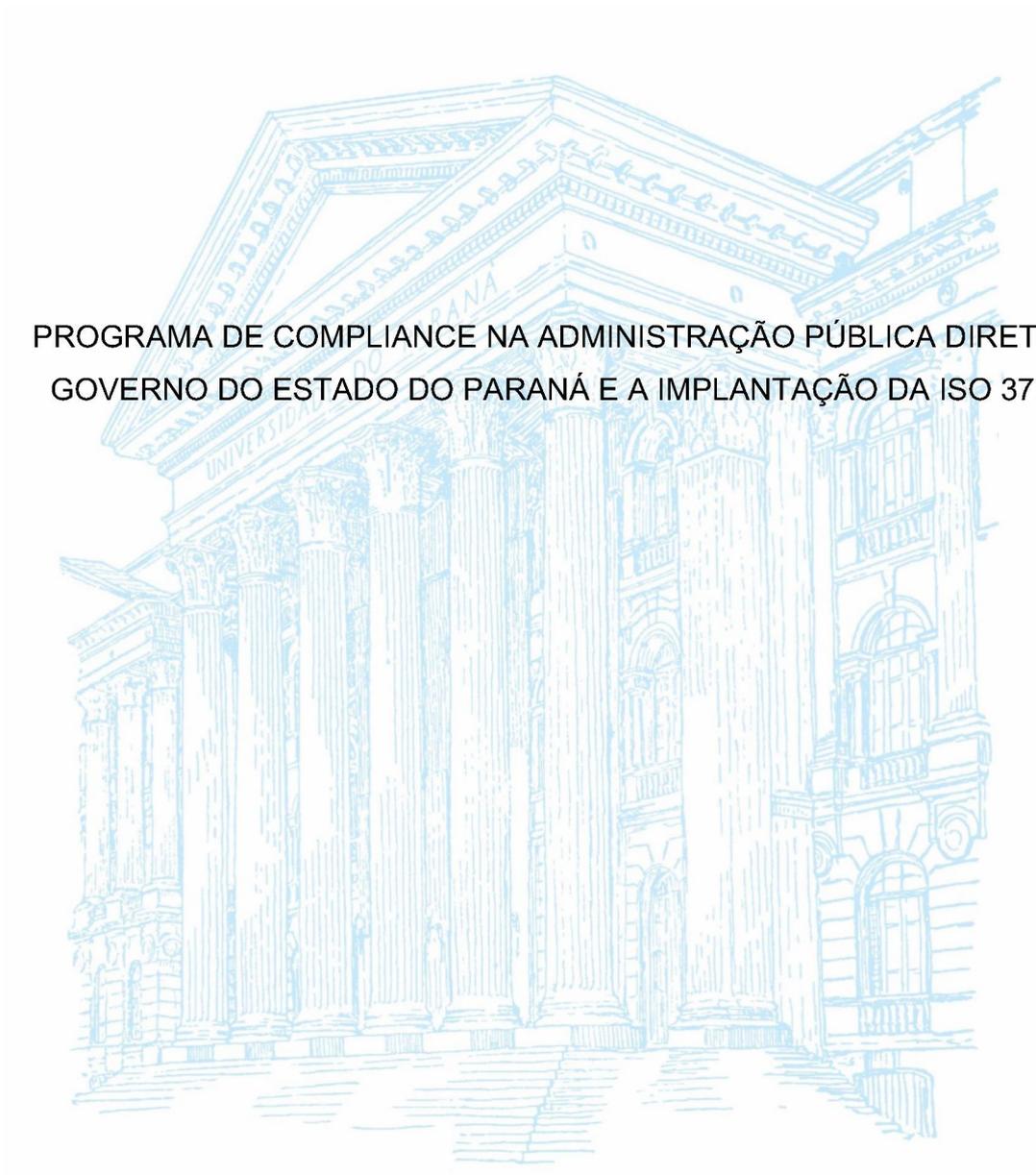


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MURILLO DE ALMEIDA SANTOS

PROGRAMA DE COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA DO  
GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ E A IMPLANTAÇÃO DA ISO 37.301



CURITIBA

2023

MURILLO DE ALMEIDA SANTOS

PROGRAMA DE COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA DO  
GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ E A IMPLANTAÇÃO DA ISO 37.301

Relatório Técnico-Científico apresentado ao curso de Especialização em Governança Corporativa e Compliance, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Governança Corporativa e Compliance.

Orientador: Prof. Dr. Vagner Alves Arantes

CURITIBA  
2023

## AGRADECIMENTOS

Aos que amo e sempre me apoiaram nessa caminhada. Deus por me guiar e orientar. À minha noiva Nayara Bittencourt, uma mulher incrível que admiro.

À minha mãe e meu pai que me ensinaram a ser um homem honesto e íntegro.

Ao meu irmão e meus amigos que me incentivaram em todos os momentos.

A UFPR e meus professores, em especial ao Prof. Dr. Vagner Alves Arantes pelos ensinamentos e pela paciência que me permitiram apresentar um melhor desempenho no meu processo de formação profissional ao longo do curso.

## RESUMO

O presente relatório técnico tem por objetivo analisar o Programa de Integridade e *Compliance* implementado no Poder Executivo do Governo do Estado do Paraná. Trata-se de um estudo de caso, tendo como referência o Governo do Estado do Paraná e as ações desenvolvidas no exercício de 2019 até 2023. O Programa de Integridade e *Compliance* foi aprovado pela Lei Estadual nº 19.857/2019 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 2.902/2019. No relatório, apresenta-se os principais desafios encontrados para instituir um modelo de governança que tem, como um de seus pilares, o *compliance*. Estes conceitos estão consolidados no âmbito do setor privado, porém, para a administração pública, ainda é um caminho em desenvolvimento. Diante disso, realiza-se uma análise das motivações do uso dos modelos de governança para uma administração pública mais transparente e efetiva, em que o cidadão possa ter um serviço satisfatório por meio do controle social, canais de denúncias e o mapeamento de riscos. Além disto, apresenta-se como o Estado do Paraná utiliza desta ferramenta para melhorar a gestão ao implantar o Programa de Integridade e *Compliance* na Administração Pública Direta.

Palavras-chave: *Compliance*. Programa de Integridade e *Compliance*. Gestão Pública. Ética.

## **ABSTRACT**

This technical report intends to discuss the Integrity and Compliance Program that has been implemented in the Executive Branch of the Government of the State of Paraná. This is a case study that references the actions carried out between 2019 and 2023 within the Government of the State of Paraná. The Integrity and Compliance Program was sanctioned through State Law 19.857/2019 and further regulated by State Decree 2.902/2019. The report highlights the main challenges encountered in establishing a governance model that prioritizes compliance as a foundational element. While these concepts are well-established within the private sector, their integration into the public administration remains an ongoing development. Considering this, an analysis is conducted regarding the motivations behind adopting governance models to achieve a more transparent and efficient public administration. This framework aims to provide citizens with satisfactory services through mechanisms such as social oversight, reporting channels, and risk assessment. Furthermore, the report illustrates how the State of Paraná utilizes this framework to enhance its management practices. This is achieved by implementing the Integrity and Compliance Program within the Direct Public Administration.

Keywords: Compliance. Integrity and Compliance Program. Public administration. Ethic.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	7
1.2 OBJETIVO GERAL DO ESTUDO .....	8
1.3 IMPORTÂNCIA PRÁTICA DO ESTUDO.....	8
1.4 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE O TEMA .....	9
<b>2 METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>10</b>
2.1 IMPLEMENTAÇÃO.....	19
2.2 EXECUÇÃO E MONITORAMENTO.....	22
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>24</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>26</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção desempenha um impacto negativo na sociedade brasileira, minando os alicerces da confiança pública, distorcendo a alocação de recursos e prejudicando o desenvolvimento socioeconômico (SILVA, SANTOS e RIBEIRO, 2019). Também compromete a integridade das instituições governamentais, e a confiança dos cidadãos na capacidade do Estado de agir em benefício do bem comum. Além disso, a corrupção desvia fundos públicos que poderiam ser direcionados para serviços essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, o que agrava as desigualdades e limita as oportunidades para os mais vulneráveis.

Como forma de combater esse comportamento que viola os valores e normas morais, a administração pública tem incorporado técnicas de gestão utilizadas pelo setor privado.

Neste escopo, destaca-se a implementação dos Programas de Integridade e Compliance que visa adotar procedimentos e práticas para promover a conformidade com leis, regulamentos e padrões éticos, na tentativa de prevenir e detectar práticas corruptas, fraudulentas ou antiéticas.

Os Programas de Integridade e *Compliance* vão além de simplesmente cumprir a legislação e estar em conformidade. Busca-se a consonância com os princípios do órgão ou entidade da administração pública, de forma a promover o comportamento ético, a honestidade e a transparência, não só na condução dos trabalhos, mas em todas as atitudes cotidianas dos profissionais que atuam e transacionam com a administração pública (ARATO,2006).

Na prática, é um instrumento de gestão com métodos que buscam prevenir e encontrar práticas irregulares, fragilidades e riscos de corrupção. No desenvolvimento dos Programas promove-se a disseminação da ética e da honestidade.

O presente relatório técnico visa apresentar o modelo de Programa de Integridade e *Compliance* e a metodologia ISO 37.301 adotado no Estado do Paraná e executado pela Controladoria-Geral do Estado do Paraná (CGE/PR).

A metodologia aplicada segue padronizações, por meio do Regulamento da CGE-PR, do Decreto Estadual nº 2.741/2019, da Lei Estadual nº 19.857/2019, que institui o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual,

do Decreto Estadual nº 2.902/2019, que a regulamenta e estabelece diretrizes do programa de *Compliance*, e da ISO 37.301 – Sistema de Gestão de *Compliance*.

Por fim, o relatório poderá demonstrar a eficiência do Programa de *Compliance*, apresentando as definições de políticas públicas, planejamento, implantação dos pilares, bem como os processos de execução, através do monitoramento dos resultados obtidos através do reteste e do processo de auditoria do plano de integridade. Para finalizar, o relatório apresentará a implantação da ISO 37.301, para obter uma certificação internacional e otimizar as diretrizes do programa.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Como um dos principais focos dos Programas de Integridade e *Compliance* na Administração Pública é o combate à corrupção, primeiramente é necessário entender o que é corrupção. Segundo a Transparência Internacional (2023, <https://transparenciainternacional.org.br>) “a corrupção é o abuso do poder confiado para ganhos privados. Dói a todos aqueles cuja vida, de subsistência ou a felicidade depende da integridade das pessoas em posição de autoridade”. Em suma, é qualquer processo de deterioração de valores e das práticas que acompanham e sinalizam o dano.

Com a deterioração destes valores, para o Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná, os indivíduos que executam estas ações podem ser classificados em três tipos, sendo: i) aquelas que possuem uma conduta ideal, correta e íntegra por natureza, em todos os momentos e situações; ii) aquelas que não se importam com valores morais e são inclinadas a fazer o que é errado, ou pelo menos a fazer sempre só o que lhe é mais vantajoso, sem qualquer preocupação com a essência de suas ações, nem mesmo se preocupando com a coletividade, portanto, essas pessoas passam por cima das normas, independente de fiscalização; e iii) aquelas que agem conforme convêm no momento e conforme a situação, ou seja, ficam “em cima do muro”.

O Programa de Integridade e *Compliance* tem como objetivo auxiliar estes indivíduos a escolherem o que é adequado e ético, ainda que isso não ocorra de forma natural. Com isso, demonstra-se a importância dos pilares do programa, que buscam definir a forma de atuação do Poder Público.

O Programa tem como base o mapeamento de riscos. São identificadas as vulnerabilidades, em seguida elaborada uma matriz para verificar o apetite ao risco. Finalizada a fase de identificação, inicia-se a etapa de mitigação, na qual o risco será trabalhado para que diminua o impacto e a probabilidade de ocorrer.

Diante disto, o Programa de Integridade e *Compliance* pode ser considerado um dos pilares da governança, aliada a confiança e transparência, a equidade, sintetizada na lealdade dos administradores para com os interesses do Estado e a prestação de contas (*accountability*), relacionada à exposição pública das contas dos interessados, bem como a responsabilização dos gestores e subordinados por qualquer ato praticado (GIOVANINI, 2014).

## 1.2 OBJETIVO GERAL DO ESTUDO

O Paraná foi o primeiro Estado a criar uma metodologia e fazer a implementação do *Compliance* na Administração Pública, em seus Órgãos da Administração Direta. Com a implantação finalizada em vários deles, começamos a identificar melhorias na gestão; nos casos de corrupção que foram solucionados; identificação e solução de denúncias de assédio moral e sexual. Posto isto, a adoção do Programa de *Compliance* proporciona um ambiente de trabalho probo para o servidor público.

O presente relatório visa analisar o Programa de Integridade e *Compliance* implementado na administração direta no Governo do Estado do Paraná. Trata-se de um estudo de caso, tendo como referência o Governo do Estado do Paraná e as ações desenvolvidas no período de 2019 até 2023.

## 1.3 IMPORTÂNCIA PRÁTICA DO ESTUDO

A gestão pública tem a função de administrar e garantir o bom funcionamento dos setores públicos (SIMÃO,ZENKNERM DE CASTRO2021). Nesse sentido, o sistema de freios e contrapesos é necessário para que o controle entre os poderes seja eficiente e as ações sejam desenvolvidas de forma ética.

Ao modelo tradicional de controle associa-se à nutrição de um ambiente de respeito às normas e a integridade. Com isso, evita-se o excesso de controle,

fazendo com que torne o sistema muito burocratizado que pode paralisar as organizações públicas e, em alguns casos, introduzir o “império domado”. (SIMAO, 2021).

O excesso de controle pode gerar ineficiência administrativa. Como destaca Guimarães “instalou-se o que se poderia denominar de crise de ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger” (GUIMARÃES, 2016, p. 01). Assim, uma alternativa para amenizar o controle excessivo é utilizar-se dos Programas de Integridade e *Compliance*.

Assim, o presente relatório apresenta diferentes contribuições para o campo de análise dos Programas de Integridade e Compliance. Primeiro, analisa o processo de implementação e os resultados iniciais do Programa desenvolvido pelo Estado do Paraná o que pode servir de orientação diferentes estados ou municípios do país. De forma semelhante, o presente relatório também pode ser aderente aos aceitos de órgãos da administração direta ou indireta no que tange ao desenvolvimento dos programas de integridade. Segundo, contribui para o campo de análise dos programas de integridade na administração pública ao apontar os pontos positivos e negativos identificados pelos agentes de implementação do referido programa. Espera-se que a descrição dos resultados possam servir de orientação para demais agentes interessados ou mesmo estudiosos sobre o tema.

#### 1.4 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE O TEMA

Os Programa de Integridade e Compliance possuem pilares que orientam sua implementação e desenvolvimento. Os pilares tem objetivo de estabelecer uma divisão de responsabilidades e prioridades para os órgãos responsáveis pela sua elaboração e aos colaboradores que são abrangidos pelo Programa. Acredita-se que um processo alinhado com controles internos e *Compliance* facilita o gerenciamento, isto é a governança, e deixa os procedimentos operacionais como base para uma gestão de riscos próxima à realidade do órgão ou entidade da Administração Pública. Portanto, os Programas de Integridade e *Compliance* devem ser preventivos para agregar valor à instituição (ASSIS, 2018).

O Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná alicerça-se nos pilares descritos na Figura 1. A seguir, discute-se cada um dos pilares.

FIGURA 1 – PILARES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE E *COMPLIANCE*



FONTE: Manual do Agente de *Compliance* do Estado do Paraná (2021).

## 2 METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Ao se tratar de normas ISO 37.301- Sistemas de Gestão de Compliance, é sempre bom reiterar que é de sua natureza trazer requisitos de caráter mais abrangente, também chamadas guidelines, ou diretrizes, para o atingimento dos objetivos aos quais a norma se destina a assegurar. Trata-se de norma orientativa, que contém disposições prescritivas incontornáveis quando se utiliza do termo deve, mas estatui deveres amplos, conferindo às organizações espaço para que adequem os requisitos à sua realidade. As disposições são divididas, portanto, em requisitos (expressos pelo uso do vocábulo deve) e orientações/recomendações (expressas pelos vocábulos pode ou convém que). Tanto este como aquele podem ser adaptados, desde que, no caso dos requisitos, não fujam inteiramente à intenção por eles expressa.

Assim, se diz que as normas ISO desenham um esqueleto em volta do qual serão desenvolvidas as ações da organização que buscam adequação às

disposições. Importante frisar que, para que haja maior nível de adequação à norma, todos os deveres impostos por ela (ou seja, quando a disposição não se utilizar de um pode, mas um deve) devem estar contemplados no sistema de organização. Por mais que pareçam demasiado abertas as orientações, isso ocorre propositalmente, para que a norma possa assegurar um determinado nível de sistema para organizações de todo porte, sem engessá-las ou gerar ônus excessivos de modo que apenas grandes estruturas consigam se adequar.

Feita dita introdução, prossegue-se à análise dos requisitos principais da norma, a partir dos quais podem ser desenvolvidas diferentes metodologias a fim de alcançar a adequação desejada.

Na definição do escopo do documento, são expressos os objetivos de implementação e desenvolvimento dos sistemas de gestão de compliance, contemplando tanto organizações do setor privado quanto do público. O primeiro tópico que traz requisitos na norma é acerca do contexto da organização.

O primeiro subtópico traz a exigência de que sejam determinadas as questões pertinentes ao propósito da organização, que possam afetar o atingimento dos objetivos almejados com o sistema de gestão de compliance. Algumas instituições conceituam risco como aquele evento capaz de prejudicar o atingimento dos objetivos de uma organização. Sob esse conceito, se pode dizer que a norma estabelece o dever de identificação dos riscos ao sucesso do sistema, para que possam ser levados em conta no desenvolvimento do projeto.

Em sequência, são citados exemplos destas questões, como a realidade dos negócios realizados, inclusive sob aspectos regulatórios, econômicos e socioculturais.

Devem ser compreendidas as necessidades e expectativas das partes interessadas ao sistema, determinando quem são elas e quais os requisitos relevantes que o sistema considerará. Para melhor esclarecer a orientação, entende-se que trate daqueles relacionados à organização que estarão envolvidos com a gestão de andamento do sistema. Dentro disso, é possível que sejam membros de grupos de trabalho, integrantes de comitês de ética e integridade, agentes de compliance, entre outros. Acerca dos requisitos que poderão ser criados livremente, entendemos segundo melhores práticas, que devam avaliar qualificação técnica, idoneidade, ética profissional, conduta íntegra e irrepreensível (que pode ser

verificada por meio da inexistência de aplicação de penalidades por conduta na organização).

Trata da delimitação e da aplicabilidade o sistema, definindo então um escopo. A delimitação destina-se a definir a extensão geográfica e organizacional da aplicação do sistema, por exemplo, se será apenas na matriz ou se estenderá as filiais; em quais países será aplicado, no caso de organizações internacionais; se abará outras organizações relacionadas. Na definição de tal escopo, deverão ser observados os requisitos dos pontos anteriores, bem como dos subsequentes (obrigações de compliance e riscos de compliance). Também, deverá ser documentado e disponível.

Traz dizer genérico sobre a implementação, manutenção e melhoria contínua do sistema, inclusive dos processos dele decorrentes, em consonância com os requisitos da norma, refletindo valores, objetivos, estratégias e riscos identificados. Requer a adequação do sistema ao contexto organizacional, considerando porte, natureza da atividade, etc.

Como visto anteriormente, obrigações de compliance, resultantes da atividade da organização, devem ser identificadas e ter seus impactos na operação avaliados. Mas não se cuida apenas de uma identificação momentânea e estática, mas de contínuo acompanhamento e atualização das obrigações, através de processos que permitam identificar novidades e alterações regulatórias, garantindo conformidade contínua. Tais processos também devem permitir uma avaliação dos impactos de mudanças regulatórias e auxiliar na implementação das adequações estruturais necessárias para manter o compliance. De igual modo, tais informações devem ser documentadas.

A avaliação de riscos de compliance contempla a identificação, análise e avaliação dos riscos de compliance - em óbvia referência à ISO 31000 que trata da gestão de riscos -, por meio de um processo. A norma repete a necessidade de que os riscos identificados se relacionem às atividades e à operação da organização, de modo geral. Exigência mais contundente vem logo em seguida, com a determinação de que deverão ser avaliados os riscos mesmo de processos terceirizados, e que os riscos devem ser reavaliados periodicamente, e sempre que houver mudança relevante no contexto organizacional. Por isso se entende também mudanças externas, como movimentações de mercado, econômicas, ou internas, como grave alteração no fluxo de caixa ou forte perda patrimonial sofrida. Contempla também

eventual mudança significativa na operação ou inclusão de novos processos na atividade, como o ingresso em um novo mercado ou a inovação dos produtos e serviços ofertados.

Assim como todos os requisitos anteriores, as informações sobre o processo utilizado para avaliar riscos, e as ações utilizadas para abordá-los, devem estar documentadas.

Sobre a liderança, sabe-se que o apoio da Alta Administração é pilar fundamental do compliance, portanto não poderia a ISO deixar de contemplar tema tão basilar. Inicia tratando do comprometimento da Alta Direção com o sistema de gestão de compliance, assevera que tanto ela quanto o órgão diretivo devem demonstrar tal apoio por meio de uma série de atitudes, como:

Estabelecer e sustentar valores da organização, assegurar o desenvolvimento de políticas e procedimentos para assegurar os objetivos de compliance, garantir que sejam informados rapidamente sobre assuntos pertinentes ao compliance e a tomada das ações apropriadas; garantir o devido tratamento ao não compliance; indicar as responsabilidades de compliance na descrição dos cargos de Direção; realizar a indicação de alguém para a função de compliance; e implantar um sistema para abordar as preocupações de compliance da organização.

Em seguida, trata-se da cultura de compliance, com outra assertiva genérica sobre como a organização deve gerir a cultura de compliance permeando toda a organização. A participação da Alta Direção nisso deve ser ativa, visível, “consistente e sustentável”. Isso por meio do comprometimento com condutas e comportamentos-padrão que sejam requisitos gerais na organização. É dizer, a Alta Gestão é responsável por dar o tom e o exemplo da cultura que se pretende construir. Além de encorajar dessa maneira, devem atuar com prevenção e intolerância a comportamentos contrários ao compliance.

Acerca do próximo subtópico, a Governança de compliance, são listados três princípios que devem ser garantidos pela Alta Direção: o acesso direto do encarregado pela função de compliance ao órgão diretivo; a independência desta função; e a conferência de autoridade e competência à função.

O acesso direto a que se refere o primeiro princípio pode ser garantido por subordinação direta, participação em reuniões ou reporte de relatórios periódicos. Já a independência está ligada à autonomia para exercício da função, livre de interferências ou pressões políticas.

À Alta Gestão também cabe estabelecer uma política de compliance, observados os requisitos especificados no tópico, especialmente quanto à sua disponibilidade, divulgação e efetiva aplicação.

Os papéis, responsabilidades e autoridades, são divididas entre Alta Direção, função de compliance, direção e pessoal.

Aos primeiros, cabe assegurar a devida atribuição de responsabilidades e autoridades para os envolvidos com o sistema, dando a devida divulgação internamente. O objetivo da atribuição desses poderes e deveres é garantir a conformidade do sistema com a própria ISO 37301 e o reporte do desempenho do sistema à alta direção. É função do órgão diretivo avaliar a performance da Alta Direção na gestão do sistema. Esta, por sua vez, fica encarregada da alocação de recursos para o sistema e providenciar sistemas para reporte de seu desempenho; alinhar as metas operacionais e estratégicas com as obrigações de compliance; criar mecanismos de responsabilização diante de um não compliance; e incluir quesitos de compliance nas avaliações de desempenho do pessoal.

À função de compliance compete operar o sistema e realizar as diligências diárias para seu devido funcionamento. É realmente o motor que roda o sistema em atividades como documentação, monitoramento, atualizações, reportes, supervisão, identificação de riscos de compliance, etc.

Interessante notar que em meio aos deveres da função de compliance, foi incluído um dever da organização para com o profissional encarregado desta função. Isto é: garantir que ele tenha acesso estendido a informações e pessoas dentro da organização, como informações documentadas e dados, contato com tomadores de decisão e orientação jurídica especial.

Quanto à Direção, a norma dispõe que deve ser responsável pelo compliance dentro de sua área. Isso envolve cooperar e apoiar a função de compliance, assegurar a conformidade do que estiver sob seu controle, identificar e comunicar riscos de compliance nas operações da área, e de modo geral, apoiando a cultura de compliance através das condutas esperadas da alta direção, já mencionadas.

Por fim, ao Pessoal, cabe cumprir com as obrigações de compliance definidas pela organização, reportar questões relevantes para o compliance e participar dos treinamentos propostos.

O planejamento do sistema visa à abordagem de riscos, o estabelecimento e cumprimento dos objetivos de compliance, e às mudanças do sistema, quando e se necessário.

A abordagem de riscos, também conhecida como Risk-Based Approach, determinando riscos e oportunidades e realizando sua gestão através do planejamento de ações para abordá-los. Todos os pontos levantados neste tópico deverão respeitar o critério fundamental da ISO acerca da adequação à realidade da organização. Tal planejamento de ações deverá conter o que será feito, quais os recursos necessários, quem fará, qual será o prazo e como serão avaliados os resultados.

A determinação do apoio ao sistema na organização, passa pela definição (1) dos recursos a serem empregados, (2) a devida gestão de competências do Pessoal para garantir que os que estejam executando determinadas atividades possuam as competências necessárias para tal, sem prejudicar o compliance; (3) a conscientização sobre os temas de compliance, elencados neste tópico; (4) a comunicação; e (5) a informação documentada.

Dentro do tópico de Competência, estão os processos de contratação em conformidade com as demais obrigações de compliance, que levem em conta os riscos na contratação de cada candidato. É aí que entra em cena pela primeira vez no documento, a exigência da aplicação de procedimentos de due diligence. O tema também abarca a realização de treinamentos regulares, com seu registro documentado.

Os itens (3) e (4) encontram-se intimamente conectados, visto que a conscientização se dá muito através da comunicação interna. A norma confere importância significativa para a comunicação, exigindo processos capazes de disseminar internamente a cultura de compliance e demais informações pertinentes; também externamente, a comunicação deve ser capaz de informar com efetividade os aspectos de compliance adotados pela organização, fazendo refletir o sistema ao público externo interessado.

Há maior atenção direcionada para a informação documentada, sendo indispensável sobremaneira para o sistema, de modo que se encontra tal exigência ao longo de praticamente toda o documento. É também o tema que possivelmente mais demande trabalho da função de compliance, já que o sistema deve documentar

toda informação requerida pela norma, bem como aquelas que a própria organização entender por pertinente.

Tais documentos devem ser mantidos em segurança e atualizados, mantendo determinados registros, como controle de versão, por exemplo. Todos os requisitos sobre controle da informação estão discriminados no tópico, mas ressalta-se aqui um que se considera dos mais importantes: garantir segurança o suficiente para que a informação documentada não possa ser facilmente adulterada. Daí podem decorrer controles de acesso, senhas, etc.

No âmbito operacional, abarca-se o planejamento e procedimentos de controle nas operações, o levantamento de preocupações e processos investigativos.

A exigência é sobre a adequação dos processos da operação aos requisitos de compliance e implementação das ações para abordagem aos riscos. Isto envolve mapeamento e controle dos processos, permitindo realizar as alterações necessárias para que haja efetivo compliance.

É de grande relevância a nota inserida no texto do documento neste tópico acerca da terceirização: as operações que são desenvolvidas por meio desse método não estão fora do escopo de responsabilidade da organização pelas obrigações legais e de compliance. Significa que a organização deverá controlar e monitorar também os processos realizados por terceiros.

O levantamento de preocupações é nada mais que a organização fornecer um meio e um processo através do qual possam ser relatadas violações ou suspeitas de violações de compliance. A maneira mais comum de se providenciar um processo para esse fim dentro de um sistema de compliance é com um Canal de Relatos. Os requisitos para ele são bem conhecidos: acessibilidade em todo o nível organizacional, confidencialidade, possibilidade de anonimato, proteção do denunciante e possibilidade de resposta ao relato.

Como consequência, deve ser desenvolvido processo de investigação para tratar os relatos, permitindo uma tomada de decisão justa e imparcial. A condução do processo deve ocorrer com independência e livre de conflitos de interesses, a fim de evitar influências indevidas no resultado da investigação. Ao fim do processo, tudo deverá ser documentado e haverá o reporte à Alta Administração.

A avaliação de desempenho destina-se ao estabelecimento de métodos para o monitoramento, medição, análise e avaliação do sistema. Envolve definições

básicas sobre o objeto do monitoramento, periodicidade, tratamento dos resultados, etc. Também se exige processos para retroalimentação sobre o desempenho de compliance, aferível por meio de indicadores como KPIs (Key performance indicators), por exemplo.

Outro instrumento a ser estabelecido é o relatório de compliance, dirigido à alta administração. Por fim, devem ser mantidos todos os registros das atividades de compliance da organização.

Importante tópico desta seção é o da auditoria interna. A norma dispõe sobre a condução de auditorias periódicas, avaliando a conformidade do sistema com os requisitos da ISO 37301 e os definidos pela própria organização, bem como a efetiva implementação das definições. A auditoria será conduzida conforme o planejamento, orientado pelas disposições mais específicas presentes no tópico.

É importante que haja análise crítica de todo o processo pela direção, analisando, especialmente, o status das ações realizadas em resposta às análises anteriores, as mudanças externas e internas pertinentes ao sistema, o desempenho do compliance e as oportunidades de melhoria. Os resultados da análise crítica devem incluir as deliberações e apontamentos, mantidos documentados como evidência.

A seção de melhoria destina-se ao desenvolvimento e manutenção do sistema, contendo requisitos para que continue sendo observado e mantenha sua eficácia, assegurando assim sua continuidade e constante aprimoramento. Há destaque para as ações corretivas diante de uma não conformidade. A questão é vista como relevante para a busca da melhoria do sistema, pois, ao fim e ao cabo, um sistema de compliance se destina à prevenção e reação às não conformidades. Assim, diante desses casos, deverá adotar uma medida reativa a fim de controlar e corrigir, tomando as medidas cabíveis à eliminação da causa da não conformidade, se possível, bem como implementando ações necessárias à mitigação da probabilidade de ocorrência de situação semelhante.

As informações sobre a não conformidade e as ações tomadas devem ser documentadas.

Os resultados obtidos por meio da pesquisa documental e de entrevistas com os envolvidos na implantação do programa ressaltam os pontos positivos e negativos do modelo adotado pelo Estado do Paraná. Dessa forma é possível sugerir alterações pontuais no programa a fim de assegurar que o comportamento dos

gestores públicos esteja sempre alinhado com o interesse da sociedade e em conformidade com a legislação.

Pretende-se construir um material referencial e que agregue valor para estabelecimento de programas efetivos de compliance público.

Por fim, enseja uma reflexão sobre a evolução das ferramentas de Governança Pública, de modo a contribuir para que alcance um novo patamar de Administração Pública em nosso país, no qual o gestor público possa ter instrumentos para suas escolhas.

A implantação do Programa de Integridade e Compliance no Estado do Paraná, implicou a criação do agente de compliance e do Núcleo de Integridade e Compliance Setorial (NICS), vinculados à CGE. Desse núcleo, também participam o agente de controle interno e o agente de ouvidoria e transparência.

O núcleo é responsável pela gestão de risco, a promoção da transparência e a ouvidoria, comprometido em promover o comportamento ético e íntegro em todas as ações.

Na administração pública do Paraná, a estratégia da implantação do programa é de responsabilidade da Coordenadoria de Integridade e Compliance, que faz parte da Controladoria-Geral do Estado. A última fase, de reteste, pode indicar novos riscos e novas medidas de mitigação, recomeçando o ciclo de monitoramento de vulnerabilidades. Cada etapa envolve procedimentos distintos e seus responsáveis:

- Comunicação e treinamento
- Identificação e classificação dos riscos
- Estruturação do Plano de Integridade
- Definição das propostas de mitigação dos riscos identificados
- Elaboração de matriz de responsabilidade
- Desenho dos processos e procedimentos de Controle Interno
- Elaboração do Código de Ética e Conduta
- Realização de auditoria e monitoramento
- Ajuste e reteste

Devido as mudanças no acesso às informações da administração pública, observou-se a necessidade de modernização da gestão pública, coibindo ao máximo

a corrupção. Diante deste cenário, o Programa de Integridade e *Compliance* foi idealizado para o Estado do Paraná, buscando ser uma semente para a mudança da cultura de tolerância de propinas e fraudes. Sendo que os objetivos do programa podem ser verificados no art. 2º da Lei Estadual nº 19.857/2019.

Art. 2.º O Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual tem por objetivo:

I- adotar princípios éticos e normas de conduta e certificar seu cumprimento;

II - estabelecer um conjunto de medidas conexas visando à prevenção de possíveis desvios na entrega dos resultados esperados pelos destinatários dos serviços públicos;

III - fomentar a consciência e a cultura de controles internos na busca contínua da conformidade de seus atos, da observância e cumprimento das normas e da transparência das políticas públicas e de seus resultados;

IV - aperfeiçoar a estrutura de governança pública, criar e aprimorar a gestão de riscos e os controles da Administração Pública do Estado do Paraná;

V - fomentar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão pública;

VI - Estimular o comportamento íntegro e probo dos agentes públicos e políticos;

VII - proporcionar a capacitação dos agentes públicos no exercício de cargo, função ou emprego;

VIII - estabelecer mecanismos de comunicação, monitoramento, controle, avaliação e auditoria;

IX - assegurar que seja mantidos, pelas diversas áreas da organização, os requerimentos e solicitações de órgãos reguladores e de controle.

Os Agentes de *Compliance* exercem um papel primordial na Administração Pública, uma vez que são os responsáveis pelo desenvolvimento do programa e disseminação da cultura ética e íntegra. Enquanto isso, os chefes de Núcleo de Integridade e *Compliance* Setorial, que ficam lotados nos órgãos/entidades da Administração Pública, são os responsáveis por auxiliar e acompanhar toda a implantação do programa.

Importante mencionar que o Programa de *Compliance* é dividido em três etapas: inicial, operacional e de aprovação. Sendo que o Estado do Paraná já implementou o programa em toda a Administração Direta.

## 2.1 IMPLEMENTAÇÃO

A implementação do programa inicia-se com a apresentação à Alta Administração. Isso pois, conforme disserta Gazoni (2019, p.87-122) “para que o Programa de *Compliance* seja efetivo, é imprescindível o apoio da alta administração

da instituição, pois esse é um dos principais pilares do programa, já consagrado pela teoria”.

Após a apresentação do programa à Alta Direção, passa-se a exposição do programa aos servidores daquele órgão/entidade. Ainda nesse momento, é realizada a entrega de uma urna física, que deve ser colocada em um local acessível. Contudo, é de extrema importância que o local não seja exposto, para que os servidores se sintam à vontade para fazer suas exposições.

Importante mencionar que todos os passos do programa de Integridade e *Compliance* devem ser documentados. Concluídas as apresentações do programa, passa-se a fase operacional. Nesta etapa, os Agentes verificam atentamente os formulários e as relatórios elaborados pelo controle interno e pelas denúncias recebidas pelos canais de ouvidoria, bem como as exposições depositadas nas urnas físicas e online. Concluída a análise, cabe ao Agente mapear os riscos encontrados do órgão ou entidade no qual está atuando. Cumpre ressaltar que os Agentes de *Compliance* ficam lotados na Controladoria Geral do Estado (Manual do Agente de Compliance do Estado do Paraná, 2021).

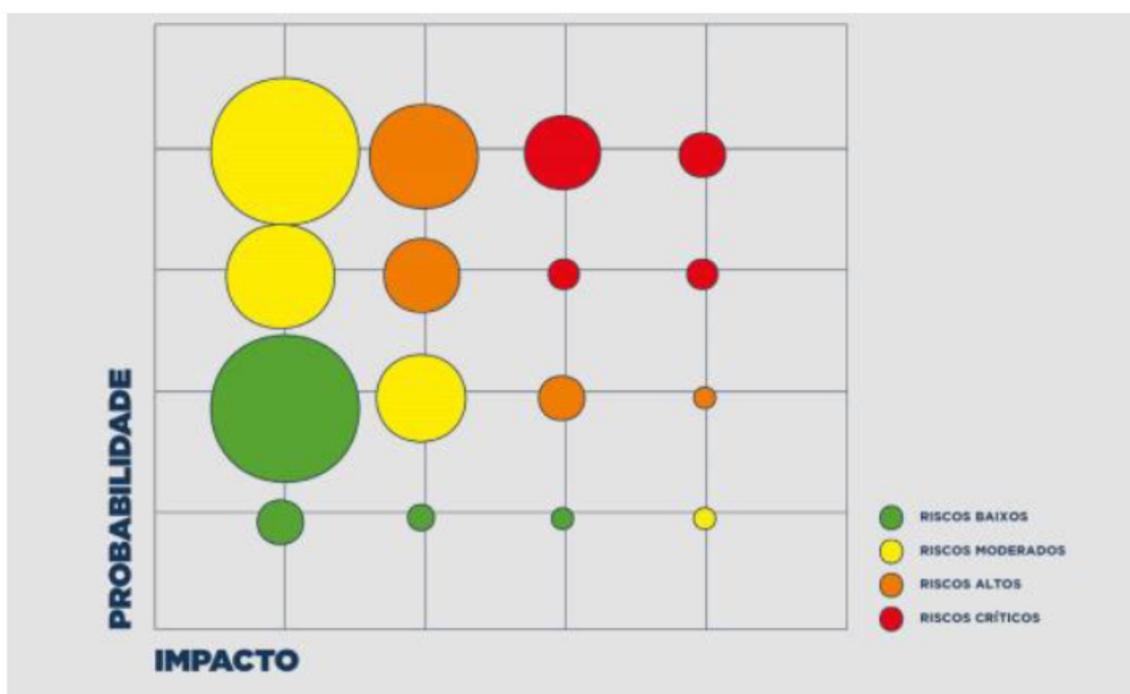
Finalizada a etapa operacional, dá-se início a fase das entrevistas aos servidores. Esta fase é realizada pelo Agente de *Compliance* e pelo Chefe de Núcleo de Integridade e *Compliance* do órgão ou entidade onde está sendo implementado o programa. Neste momento, se faz necessária a presença de, ao menos, dois agentes, isso pois, é uma forma de atestar a integridade das informações obtidas.

Ademais, essa etapa exige uma empatia do Agente de *Compliance* na condução da conversa com os servidores, tendo em vista que cada funcionário tem uma singularidade, portanto, é importante deixá-lo confortável para que se possa extrair todas as informações necessárias. Ressalta-se que todas as informações obtidas são sigilosas (Manual do Agente de Compliance do Estado do Paraná, 2021).

Após a obtenção de todas as informações e concluída a fase de entrevistas, os Agentes de *Compliance* realizam um estudo meticuloso, para o fim de identificar os riscos e fragilidades do órgão ou entidade onde está sendo implementado o programa. Esse estudo é registrado no sistema e-CGE, que gera uma Matriz de Risco, na proporção 4X4, considerando a probabilidade de o risco ocorrer e o impacto que poderá ocasionar, bem como a quantidade de ocorrências ou as chances de ocorrerem. (Manual do Agente de Compliance do Estado do Paraná, 2021)

Com isso, o critério de avaliação do mapeamento dos riscos é medido em uma escala de 1 a 10. Sendo que, quando o risco está entre 1 e 2, há baixo impacto e pouco impedimento nas atividades; entre 3 e 5, o impacto é moderado, havendo impedimento nas atividades; entre 6 e 8, há alto impacto e prejuízo nas atividades; e, por fim, entre 9 e 10 o impacto é crítico, causando muito prejuízo nas atividades. (Manual do Agente de Compliance do Estado do Paraná, 2021).

FIGURA 1 - MODELO DE MATRIZ DE RISCO PRODUZIDA PELO SISTEMA E-CGE



FONTE: Manual do Agente de *Compliance* do Estado do Paraná (2021).

Concluída a matriz de risco, passa-se a formalização do Plano de Integridade. Trata-se de um documento oficial, expedido pela CGE-PR, onde é exposto os riscos que foram identificados naquele órgão/entidade, bem como as recomendações de mitigação para os riscos que foram nomeados pela matriz como altos e críticos.

O Plano de Integridade tem como objetivo proporcionar ao órgão/entidade um suporte para a execução do programa e monitoramento dos riscos. Com isso, pretende-se alcançar o crescimento da transparência pública, a gestão eficaz dos recursos públicos e o combate à corrupção. Além disso, há a disseminação da ética e integridade no dia a dia dos servidores.

Por fim, aprovado o Plano de Integridade e *Compliance*, dá-se início a fase de execução. Esta etapa é de competência do Chefe de Núcleo de Integridade e *Compliance* designado para atuar no órgão ou entidade onde foi implementado o programa.

## 2.2 EXECUÇÃO E MONITORAMENTO

Com o Plano de Integridade entregue e aprovado, cabe ao Agente de *Compliance* nomear os responsáveis pelo acompanhamento da mitigação dos riscos apontados pela matriz.

Antes de tudo, é realizada uma reunião com o responsável pela área administrativa do órgão/entidade, via de regra, o diretor-geral, para que tenha conhecimento dos riscos identificados. (Manual do Agente de Compliance do Estado do Paraná, 2021).

O procedimento de monitoramento do Plano de Integridade em uma determinada organização ou entidade, tem como finalidade garantir que as sugestões de mitigação dos riscos sejam cumpridas. Para isso, quando o Plano de Integridade é inicialmente recebido, os agentes do NICS têm como tarefa nomear os responsáveis pela mitigação dos riscos apontados, que geralmente são o diretor-geral, os coordenadores, os chefes de núcleo, bem como grupos setoriais dentro da organização ou entidade. Portanto, espera-se que estes indivíduos executem o plano de mitigação, conforme as propostas descritas no Plano de Integridade.

Cada indivíduo nomeado como responsável pela mitigação deve criar um Plano de Trabalho, constando os encarregados para monitorar os riscos. Sendo que, nesta fase, é de extrema importância manter a confidencialidade quanto a execução das medidas de mitigação. Em seguida, o programa passa para o plano de ação, que apresenta, de forma simplificada, os riscos identificados e as medidas de mitigações, garantindo um fácil entendimento para quem precise consultar o plano.

No plano de ação deve constar, detalhadamente, as sugestões para a mitigação dos riscos, bem como as providencias implantadas e a forma de execução. “Nesse ponto, o agente do NICS informará quais são os passos a serem realizados, qual a legislação que ampara o plano, se possível, os recursos financeiros e os prazos, entre outras informações que julgue importantes para executar as ações de mitigação” (Manual do Agente de Compliance do Estado do Paraná, 2021, p. 47).

Os indivíduos nomeados como responsáveis pela mitigação dos riscos devem registrar todas as medidas tomadas e enviar, via e-mail, aos Agentes. Sendo que, cabe ao chefe do NICS fazer o acompanhamento, bem como solicitar, sempre que necessário, documentos referentes a execução do Plano de Integridade. Ainda, cada medida tomada para execução do Plano, deve ser documentada pelo agente de NICS, em uma Planilha de Monitoramento do Agente de *Compliance*.

Importante mencionar que o monitoramento e o aprimoramento devem ser focados, de forma prioritária, nas áreas do órgão ou entidade que estejam expostas por riscos proeminentes. Assim define o art. 27 do Decreto Estadual nº 2.902/2019: “o aprimoramento e o monitoramento do funcionamento do Programa de Integridade e *Compliance* do Estado do Paraná deverá se balizar por ciclos de revisão visando melhoria contínua”.

O Paraná cumpriu a proposta do Plano de Governo em que projetava implantar o Programa de Integridade e *Compliance* nos órgãos e entidades da administração direta. Segundo a Controladoria-Geral do Estado (CGE), todos já iniciaram a implantação e 45% já concluíram o primeiro plano de integridade.

A implantação do Programa de *Compliance* foi feita de forma escalonada desde 2019 e está em fases diferentes, mas todos já iniciaram o mapeamento riscos e vulnerabilidades, no que se refere à manutenção da ética e à prevenção da corrupção nas rotinas e procedimentos. Com o levantamento é possível adotar boas práticas que reduzam essas ameaças à integridade e à ética.

Para finalizar, destaca-se a relevância do programa de integridade, não apenas para disseminar a ética e a integridade, e melhorar a produtividade dos servidores, mas, também, para prevenir e coibir atos imorais e ilícitos mais graves, como o assédio moral e sexual.

Por mais que a Administração Pública seja um ambiente político, os anseios da população devem ser levados em consideração, uma vez que a sociedade já não aceita mais determinados comportamentos no Estado.

FIGURA 2 – ALCANCE E IMPACTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE



FONTE: Controladoria-Geral do Estado do Paraná (2023).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente relatório técnico buscou-se demonstrar a importância do programa de Compliance através de uma Governança mais transparente para a Administração Pública, onde a credibilidade do cidadão, que é usuário do sistema se torne cada vez mais próxima da realidade.

Um bom programa de *compliance* está apoiada em alguns princípios e a ausência desses, requer a mudança na forma de gestão. A busca permanente da prática desses princípios na administração deve ser vista como condição indispensável para que essa instituição possa continuar a progredir. É importante ressaltar que essa é uma tarefa permanente, que exige uma participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial os cidadãos.

O uso dessas práticas exige que todas as organizações do setor público, sejam transparentes e responsáveis por suas atividades, visto que os cidadãos são os principais interessados em conhecer se os recursos públicos estão sendo utilizados apropriadamente. Essa transparência é necessária para que o setor público seja controlado pela sociedade, como uma forma de controle social.

O sistema de freios e contrapesos necessário na gestão pública deve considerar também ações de ética. Ao modelo tradicional de controle associa-se a nutrição de um ambiente de respeito às normas e a integridade.

Percebe-se que o Compliance não é apenas um modismo, ao contrário: é parte da racionalidade de uma mudança de cultura, elemento básico de todo e qualquer ser humano. Não podemos buscar um futuro melhor para nossa sociedade com um agir contrário aos valores éticos.

Ainda que se trate de um ambiente político, deve-se levar em consideração os anseios da sociedade, que não aceita mais certos comportamentos na Administração Pública. A cultura do Compliance, da ética e da Integridade deve ser a regra, a mudança de cultura está começando, porém, é uma realidade e deve ser perene e não se podem permitir retrocessos.

## REFERÊNCIAS

ARATO, A. **Accountability and Civil Society**. In: Peruzzotti e Smulovitz *Enforcing the rule of law: Social Accountability in the new Latin American Democracies*. University of Pittsburgh Press, 2006.

ASSIS, Marcos. **Compliance: como implementar**. São Paulo: Trevisan, 2018.

BRASIL. Casa Civil. **Guia da Política da Governança Pública**. Brasília: Casa Civil, 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual do Agente de Compliance do Estado do Paraná**. Curitiba: CGE/PR, 2021.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **A due diligence de integridade e o grau de risco de integridade como fatores limitadores do relacionamento público-privado: questões polêmicas em uma análise subjetiva**. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierra (coords.). *Compliance no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FARIA, Felipe. **Pilar 5 – Comunicação e Treinamento de Compliance Difundindo a Cultura de Integridade**. In: CUNHA, Matheus; EL KALAY, Marcio. *Manual de Compliance: Compliance Mastermind*. São Paulo: LEC, 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-ver-nalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 11 ag. 2023.

ASSIS, Marcos. **Compliance: como implementar**. São Paulo: Trevisan, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450356/>. Acesso 3 de setembro de 2021, p.25.

GAZONI, Carolina. **Pilar 1 – Tone from the top: Comprometimento e Suporte da Alta Administração**. In: CUNHA, Matheus; EL KALAY, Marcio. *Manual de Compliance: Compliance Mastermind*. São Paulo: LEC, 2019.

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

LEME, Daniela. **Pilar 4 – Controles Internos no Programa de Compliance: mitigando os riscos de integridade**. In: CUNHA, Matheus; EL KALAY, Marcio. *Manual de Compliance: Compliance Mastermind*. São Paulo: LEC, 2019.

LOOSLI, Marília Zulini da Costa; IKO, Massamitsu Alberto. **Pilar 3 – Código de Ética e de conduta: políticas e procedimentos. Os Documentos Normativos Relacionados ao Programa de Integridade da Empresa**. In: CUNHA, Matheus; EL KALAY, Marcio. *Manual de Compliance: Compliance Mastermind*. São Paulo: LEC, 2019.

ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. **Compliance no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ABNT NBR ISO 37.301:2021 ISBN 978-85-07-08514-0

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 2.902, de 1º de outubro de 2019**. Regulamenta a Lei nº 19.857, de 29 de maio de 2019, que instituiu o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=226942&indice=1&totalRegistros=1>>.

\_\_\_\_\_. **Lei Ordinária nº 19.857**, de 29 de maio de 2019. Institui o Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=220833&codItemAto=1377539#1377539>>.

\_\_\_\_\_. **Programa Estadual de Integridade e Compliance**. CGE/PR. Disponível em: <<https://www.cge.pr.gov.br/Pagina/Programa-Estadual-de-Integridade-e-Compliance>>.