

Recebido em: 17/05/2020

Aprovado em: 22/07/2020

GOVERNANÇA PÚBLICA, GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE COMO INSTRUMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO APÓS O COVID-19

*PUBLIC GOVERNANCE, RISK MANAGEMENT
AND COMPLIANCE AS INSTRUMENTS FOR THE
TRANSFORMATION OF THE BRAZILIAN STATE AFTER
COVID-19*

Davi Valdetaro Gomes Cavaliere

*Mestrando em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito. Especialista em
Direito Público. Procurador Federal.*

Lorena Araújo de Oliveira

Especialista em Advocacia Pública. Procuradora Federal

SUMÁRIO: Introdução; 1 Governança Pública; 2
Gestão de Riscos; 3 *Compliance*; 4 Considerações
Finais; Referências.

RESUMO: O presente trabalho propõe uma reflexão acerca da governança pública, da gestão de riscos e do *compliance* como instrumentos aptos a promover uma recuperação sustentável do Estado Brasileiro após pandemia do novo coronavírus. A COVID-19 trouxe impactos concretos na economia e nas relações sociais, acompanhados por incertezas e implicações em diversas searas, fatores estes que exigem um processo de recuperação – ou mesmo de transformação - a ser realizado por meio de esforços conjuntos de toda a sociedade. Por meio de análise doutrinária e de cotejo das normas atinentes à matéria, foram analisadas as peculiaridades dos referidos instrumentos, as formas de aplicação na esfera governamental e os benefícios que podem proporcionar na gestão pública, para superar o momento de crise, bem como para promover uma reestruturação positiva no ambiente organizacional.

PALAVRAS-CHAVE: Crise. COVID-19. Gestão Pública. Reestruturação. Governança. Riscos. *Compliance*.

ABSTRACT: The present work proposes a reflection on public governance, risk management and compliance as instruments capable of promoting a sustainable recovery of the Brazilian State after the new coronavirus pandemic. COVID-19 brought concrete impacts on the economy and social relations, accompanied by uncertainties and implications in several fields, factors that require a process of recovery - or even transformation - to be carried out through joint efforts by the whole of society. Through doctrinal analysis and comparison of the norms related to the matter, the peculiarities of the referred instruments were analyzed, the forms of application in the governmental sphere and the benefits they can provide in public management, to overcome the moment of crisis, as well as to promote a positive restructuring in the organizational environment.

KEYWORDS: Crisis. COVID-19. Public Management. Restructuring. Governance. Risk. Compliance.

INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a pandemia do novo coronavírus, diante da rápida disseminação geográfica apresentada pela doença. Em consequência, o Estado de Calamidade Pública foi decretado pela União e por diversos estados e municípios brasileiros, levando à adoção de medidas de isolamento social para supressão ou mitigação da disseminação do vírus, à mobilização de recursos extraordinários e à organização de frentes de trabalho com participação de gestores públicos e serviços do Sistema Único de Saúde nas três esferas de governo.

Nesse contexto, a chegada do COVID-19 no Brasil trouxe um cenário de inúmeras incertezas, que vem despertando ricas discussões em nossa sociedade em meio ao atual panorama de isolamento social.

Dentre as “provocações” emergentes, ganha destaque a reflexão acerca do modelo de gestão no âmbito do Poder Executivo. De que maneira a gestão pública pode contribuir para uma recuperação sustentável do país? É possível estar minimamente preparado para a ocorrência de uma outra pandemia (ou outro evento imprevisível) e reduzir os riscos de novas consequências drásticas?

Para tentar responder estas indagações, propõe-se aqui o desenvolvimento de um estudo de temas que tiveram sua origem no âmbito privado, especificamente na gestão empresarial, mas que podem constituir ferramentas fundamentais para uma transformação positiva na Administração Pública: governança, gestão de riscos e *compliance*.

A abordagem dos três institutos no presente trabalho tem o objetivo de estimular uma mudança de cultura na gestão pública brasileira a partir de tais conceitos e, assim, construir uma nova realidade organizacional para esta e para as futuras gerações.

1. GOVERNANÇA PÚBLICA

O termo “governança” teve sua origem na iniciativa privada e foi bastante difundido ao longo do tempo nas práticas de gestão empresarial, recebendo a denominação “governança corporativa”. Atualmente, sua acepção tem caráter difuso e possui aplicação no âmbito de qualquer organização, seja pública, privada ou do terceiro setor (MESSA, 2019).

Nesse contexto de crescente ampliação dos pontos de convergência entre público e privado, a governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos, objetivando o efetivo atendimento das necessidades e demandas da população.

No Brasil, a inserção do conceito de governança foi influenciada pelas mudanças e tendências do mundo corporativo, especialmente a partir das privatizações e da abertura do mercado nacional nos anos 1990 e do próprio movimento de Reforma Administrativa que resultou na consolidação da eficiência no rol de princípios jurídico-constitucionais da Administração Pública, a partir da Emenda Constitucional 19/98.

Nos dias atuais, a governança pública teve sua dimensão amplificada para constituir um vetor de condução da gestão pública, na formulação e execução das políticas públicas no país, objetivando uma prestação de serviços qualitativa à sociedade, em atendimento aos princípios da Administração Pública, às leis e aos regulamentos.

A governança pública, como se observa, está vinculada ao propósito de criar na Administração um ambiente seguro e transparente para a formulação e implementação de políticas públicas em prol da sociedade. O gestor público necessita estar em sintonia com os anseios da população, enquanto esta deve exercer o controle social sobre os atos do poder público e participar efetivamente da implementação das políticas que venham a atender aos seus anseios.

Em termos normativos, diante da necessidade de adaptação dos institutos do direito administrativo à nova realidade de gestão, a governança pública passou a ser gradativamente inserida no ordenamento jurídico brasileiro, com destaque a Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais).

No âmbito da administração pública federal, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece, de forma mais ampla, a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Consoante bem explica Nohara (2020), o referido decreto marca a intensificação de um movimento que articula a governança pública com o direito administrativo, trazendo diretrizes voltadas ao desempenho da função administrativa. De acordo com a norma, a governança pública consiste em 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”.

Alinhando-se ao referido Decreto, a Advocacia-Geral da União (AGU) instituiu, por meio da Portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017, um Sistema de Governança para o aperfeiçoamento da gestão interna, com foco em capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas, responsabilidade e transparência. Entre os objetivos estão a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, além da busca de soluções inovadoras para lidar com a limitação de recursos públicos. De acordo com o órgão, o novo sistema também procura promover a integração entre diferentes níveis e esferas do setor público, com o objetivo de gerar, preservar e entregar resultados para a sociedade, com a incorporação de padrões elevados de conduta.

As inovações normativas possuem importância, mas devem necessariamente ser atreladas a uma mudança de mentalidade para gerar uma nova cultura de gestão pública, a fim de que sejam evitados, mitigados e reparados os riscos, os erros e as fraudes que tanto refletem negativamente na sociedade e na reputação das instituições brasileiras.

No contexto atual de grave crise relativa ao COVID-19, cujos desdobramentos finais ainda não são certos – embora previsivelmente deletérios em vários segmentos, o Poder Público deve adotar medidas com a agilidade, a segurança e a eficiência que uma boa governança requer, a fim de que a recuperação do país aconteça de modo sustentável.

E mais: para além das medidas reativas à crise, a adoção de boas práticas de governança proativa poderão fortalecer a máquina administrativa a ponto de antever tendências, prevenir problemas e, assim, reduzir significativamente os danos decorrentes de um evento inesperado ou imprevisível.

Uma pandemia trágica e inesperada pode, sim, deflagrar um processo positivo de reestruturação de todo o ambiente organizacional. Para tanto, como consectário da mencionada mudança de cultura de gestão pública, é necessário que a Administração promova a efetiva implementação de dois pilares da governança, a saber: gestão de riscos e *compliance*.

2. GESTÃO DE RISCOS

Preliminarmente à abordagem deste tema, é necessário entender o que representa a expressão “risco”.

Risco possui conotação negativa, relacionada a perigo, à probabilidade ou possibilidade de perigo, incerteza esta que é inerente a praticamente todas as atividades humanas. Significa, por conseguinte, a possibilidade de um evento com impactos negativos, que provocam uma perda, um dano, e tem o potencial de acionar o sistema de responsabilidades (NOHARA, 2020).

Do ponto de vista público, por exemplo, o Estado está exposto à assunção de responsabilidades devido à necessária ingerência em prol do interesse público, uma vez que, pautado na supremacia do interesse público, possui a prerrogativa de afetar o patrimônio ou direito do particular em determinadas situações. Nesse sentido, Cunha JR.(2008) afirma que é a teoria do risco que serve de fundamento para a ideia de responsabilidade objetiva do Estado, tomando por base os seguintes aspectos: o risco que a atividade administrativa potencialmente gera para os administrados, e a necessidade de repartir-se, igualmente, tanto os benefícios gerados pela atuação estatal à comunidade como os encargos suportados por alguns, por danos decorrentes dessa atuação. Assim, em suma, e como próprio nome sugere, essa teoria leva em conta o risco que a atividade estatal gera para os administrados e na possibilidade de causar danos a determinados membros da comunidade, impingindo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade, todos os demais membros da comunidade devem concorrer, através dos recursos públicos, para a reparação dos danos.

Diante dessa percepção, a gestão de riscos e controles internos é fundamental para o alcance dos objetivos estratégicos do Estado. Isso porque, quando se pensa em risco no âmbito da governança pública, a ideia é que o sistema de controle interno dê prioridade a ações estratégicas de prevenção como medida apta a evitar o mencionado acionamento do sistema de responsabilidades (NOHARA, 2020).

A responsabilidade do Estado em relação ao bem público exige a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão. Nesse sentido, a gestão de riscos consiste num processo permanente que contempla a identificação, a avaliação e o gerenciamento de potenciais eventos (riscos) que possam afetar uma organização, seja ela pública ou privada, de maneira a fornecer segurança quanto à realização de seus objetivos. Trata-se de uma importante ferramenta para ajudar na tomada de decisões baseadas em metodologias e normas que possibilitam uma melhor execução do trabalho, proporcionando o preparo necessário para contornar uma situação adversa ocasionada pela ocorrência de um evento negativo.

A primordial função da gestão de riscos é assegurar o cumprimento do objetivo da instituição, através da identificação antecipada dos possíveis eventos que poderiam ameaçar o alcance do referido escopo, sempre pautando pelo cumprimento de prazos, leis e regulamentos. Com o objetivo de garantir a missão institucional da organização, são definidos objetivos estratégicos que serão alcançados por meio da implementação da gestão de riscos.

Percebe-se que a gestão de riscos na Administração Pública envolve objetivo, estratégia e planejamento. Uma boa gestão de risco requer a existência de um objetivo e uma atuação proativa dos agentes públicos, estabelecendo uma base confiável para a tomada de decisão e o planejamento.

Em termos normativos, a ISO 31000/2009 é a norma internacional criada pela Organização Internacional de Padronização (ISO) para servir de guia no planejamento, implementação e manutenção do gerenciamento de riscos. De acordo com a mencionada norma, a gestão de riscos é parte integrante de todos os processos organizacionais de uma instituição, e a pauta de preocupações possui quatro riscos globais: 1) risco sistêmico-financeiro; 2) risco de segurança com o meio ambiente, com impactos alimentares ou da qualidade e disponibilidade da água; 3) risco de ruptura de infraestrutura; 4) risco causado pelo terrorismo.

Já no Brasil, especificamente no âmbito da Administração Pública Federal, o tema ganhou relevância com a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Conforme o artigo 14 da Instrução Normativa, a gestão de riscos deverá obedecer aos seguintes princípios: 1) gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público; 2) estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados; 3) estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização; 4) utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e 5) utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Os objetivos, por sua vez, estão previstos no artigo 15, a saber: 1) assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para

determinar questões relativas à delegação, se for o caso; 2) aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e 3) agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Dentre as técnicas utilizadas para avaliar o “apetite a risco” de uma organização, isto é, o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar, destaca-se a técnica de estruturação de uma matriz de risco, que consiste em uma ferramenta visual orientada por duas dimensões: probabilidade e impacto.

A partir do equacionamento destas variáveis, a organização estabelece a estratégia que irá utilizar diante dos riscos mapeados e avaliados. Quanto maior for a imprevisibilidade e o impacto do evento, maior a complexidade da situação e a necessidade de uma estratégia consistente.

Via de regra, a variável probabilidade é desdobrada em graus distintos, como “quase certo”, “relativamente possível” e “pouco provável”. Já os impactos costumam ser medidos em pequenos, médios e graves/extremos.

Diante da magnitude do evento, como classificar a pandemia do COVID-19 e que lições são possíveis de ser tiradas, numa perspectiva de gestão de riscos?

Embora seja possível que organizações públicas e privadas façam o mapeamento e estejam de alguma forma preparadas para mudanças regulatórias, questões de mercado e mesmo desastres naturais, os fatos recentes demonstram que o mundo não estava preparado para a pandemia do coronavírus, sendo considerado um black swan (ou cisne negro). A lógica do cisne negro representa um evento de remota probabilidade, mas com um impacto enorme.

Indo além, o risco relativo ao COVID-19 pode ser dividido em três momentos: o primeiro (pré-crise), em que não se tinha qualquer notícia do surgimento do vírus na China; o segundo momento (durante a crise), já em meio à rápida propagação e às medidas de isolamento aplicadas ao redor do mundo; por fim, a terceira etapa (pós-crise), quando houver a retomada após o isolamento social, já com a redução global dos casos da doença.

A gestão de risco consiste numa ferramenta essencial nas três etapas citadas, pois não é um processo estanque, ou seja, deve ser constantemente

atualizado, monitorado, aprimorado e adaptado conforme a necessidade e mudança dos fatos, a fim de enfrentar adequadamente as circunstâncias e promover o melhor atendimento ao interesse público.

Sob o ponto de vista da Administração Pública, os objetivos fundamentais dos órgãos que a compõem estão elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. A partir dessa premissa, no período pré-crise do coronavírus, uma eficiente gestão de riscos tem o condão de permitir que os riscos decorrentes de uma crise sanitária estejam previamente avaliados, com mecanismos de resposta a emergências também previamente estabelecidos, inclusive com previsão dos recursos a serem alocados. Ainda que a dimensão e os desdobramentos da crise só tenham sido efetivamente conhecidos após a ocorrência do evento e durante o seu curso, a gestão de riscos proporciona agilidade e eficiência na tomada de decisões e na adoção de medidas emergenciais por parte do Poder Público.

Na segunda etapa, já em meio à crise, a gestão de riscos deve ser adaptada para fazer frente aos desafios atuais, com a atualização de planos de contingência específicos e a criação de comitês de crise, por exemplo, sempre com ampla divulgação ao corpo de servidores e à sociedade, destinatária final dos serviços públicos e que deve ter a maior conscientização possível a respeito das medidas de prevenção necessárias. Deve haver, ainda, a interlocução com a comunidade científica e com os técnicos, sendo relevante destacar que o artigo 8º da Instrução Normativa 01/2016 estabelece o compromisso da alta administração em atrair, desenvolver e reter pessoas com competências técnicas, em alinhamento com os objetivos da organização.

Superada a pandemia, chegar-se-á à terceira etapa do processo, o pós-crise, fase em que a gestão de riscos deve ser atualizada com novas regras e procedimentos, de acordo com o novo cenário apresentado. Deve conter um plano de ação eficaz para mitigar os riscos provenientes da retomada das atividades, evitar nova disseminação da doença e preparar a máquina estatal para o surgimento de crises futuras.

Neste ponto, cabe fazer uma importante reflexão. O Brasil tem o Sistema Único de Saúde como protagonista no enfrentamento da pandemia do COVID-19, mas o aumento da demanda demonstrou a insuficiência de unidades de terapia intensiva no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) para atender às necessidades da população, mesmo com a louvável atuação dos profissionais da saúde na rede pública. O crescimento da demanda por internações hospitalares e leitos de terapia intensiva acaba

provocando um cenário caótico da assistência hospitalar, e esse panorama precisa ser modificado, mesmo porque é elevada a quantidade de óbitos todos os anos no país em decorrência de enfermidades diversas, como sarampo, tuberculose etc.

Esse panorama indica a necessidade de implementação de uma gestão de riscos atualizada nos órgãos responsáveis pela saúde pública no país, estabelecendo um maior investimento para estruturar o SUS de maneira suficiente para mitigar o risco de um novo colapso no sistema. Esta é uma das lições trazidas neste momento de crise.

Procurou-se traçar aqui um esboço de gestão de riscos em linhas gerais, com o intuito de demonstrar que um planejamento bem feito é fundamental para reduzir os danos decorrentes da crise, proporcionar uma reconstrução estatal responsável, além de prevenir e mitigar riscos e incertezas futuras.

A gestão de riscos, contudo, não consiste num processo isolado, que tem início e fim em si mesmo. Representa um trabalho multidisciplinar, que deve ser executado em conjunto com o *compliance*, outra ferramenta primordial da governança que também procura gerir os riscos quanto à adequação das atividades às determinações legais existentes.

3. COMPLIANCE

O termo *compliance* pode ser traduzido como conformidade, obediência, cumprimento, adequação. Nas relações institucionais, relaciona-se à conformidade às normas, às leis e aos regulamentos aplicáveis a uma determinada atividade, bem como ao que se espera em termos de padrões éticos e morais.

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de *compliance* veio com a edição do Decreto nº 8.420/2015, que, em seu artigo 41, define-o como sendo o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Nesse sentido, os programas de *compliance*, como bem define Cueva(2020), são instrumentos de governança tendentes a garantir que as políticas públicas sejam elaboradas e executadas com maior eficiência.

No âmbito da Administração Pública, tais programas devem ser voltados para uma mudança cultural e comportamental, por meio de padrões de conduta a serem observados por todos os agentes públicos, prevenindo a ocorrência de situações de quebra de integridade.

Busca-se, portanto, por meio da implementação dos referidos programas na Administração Pública, uma atuação pautada na ética, na probidade, no interesse público.

Numa situação de crise como a decorrente do COVID-19, o *compliance* assume papel importante tanto durante a pandemia, como no futuro para impulsionar a recuperação e um desenvolvimento sustentável do Estado.

Momentos de crise acabam criando um ambiente suscetível à ocorrência de fraudes e irregularidades, por exemplo em contratações públicas emergenciais. Por essa razão, o Programa de *Compliance* deve zelar pelo fiel cumprimento das exigências legais e pela conduta íntegra dos agentes públicos, prevenir a ocorrência de fraudes, fortalecer os canais de denúncia, além de assessorar permanentemente o processo de gestão de riscos, auxiliando na atualização das matrizes e do processo como um todo.

Momentos de crise, por outro lado, representam uma oportunidade de evolução, de superação, de se reconstruir de maneira responsável e sustentável a partir de valores éticos. Nesse sentido, o Programa de *Compliance* deve promover ações de integridade para difundir a ética em todo o ambiente organizacional, fortalecer o diálogo e as relações humanas, dentre outras medidas que têm o poder de contribuir para uma transformação institucional pautada na cultura da integridade.

É fundamental, ainda, a implementação de Programa de *Compliance* Digital. O isolamento social decorrente da pandemia tornou emergencial a aceleração do processo de transformação digital na Administração Pública, com o exercício de home office e ampliação da oferta de serviços públicos por meio eletrônico. Essa oferta de serviços públicos por meio digital deve vir acompanhada do respectivo desenvolvimento e implementação de medidas de segurança capazes de assegurar a adequada proteção dos dados pessoais que são necessariamente tratados pelos serviços ofertados, e neste ponto o Programa de *Compliance* Digital poderá contribuir para que a Administração Pública assegure o nível de proteção adequado aos dados e aos tratamentos que realizam ou pretendem realizar no âmbito das políticas que executam.

A Controladoria-Geral da União, por meio da Portaria 57/2019, estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

Em que pese a existência da referida norma, a estruturação de programas de *compliance* ainda é incipiente na Administração Pública Federal Direta. De que maneira, então, deve ser implementado?

A própria Portaria 57/2019 estabelece três fases para implantação do Programa. Na primeira fase, os órgãos e as entidades devem constituir uma unidade de gestão da integridade, à qual será atribuída competência para: 1) coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade; 2) orientação e treinamento dos servidores com relação aos temas atinentes ao Programa de Integridade; e 3) promoção de outras ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade, em conjunto com as demais unidades do órgão ou entidade. A segunda fase consiste na aprovação do Programa, enquanto a terceira está relacionada à execução e monitoramento.

Com efeito, um programa de *compliance* deve ser estruturado em pilares, que são linhas mestras simples, fortes e abrangentes para sustentar o próprio programa e o sucesso de sua aplicação prática. Em termos mais práticos, reputa-se que um Programa de *Compliance*, no âmbito da Administração Pública, pode perfeitamente ser realizado com base no modelo de cinco pilares fundamentais sugerido também pela CGU para empresas privadas, haja vista a mencionada (e necessária) ampliação dos pontos de convergência entre o público e o privado. Nesse sentido, sugere-se, de forma sucinta, a implementação de acordo com os seguintes elementos:

1º: Comprometimento e apoio do alta direção (Tone from the Top): o exemplo deve vir “de cima”. O comprometimento e apoio do alto escalão do Poder Executivo é condição indispensável e permanente para o fomento a uma cultura ética e de respeito ao ordenamento jurídico, bem como para a aplicação efetiva do próprio Programa de *Compliance*.

2º: Instância responsável pelo Programa de *Compliance*: é necessária a criação de um órgão responsável pelo Programa, com a designação de servidor capacitado para o cargo de *Compliance Officer*, com autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, humanos e financeiros – dentro dos limites administrativos e orçamentários – para o pleno

funcionamento, com possibilidade de acesso direto, quando necessário, ao alto escalão do Poder Público. O profissional deverá mostrar-se com conhecimento adequado para o exercício da função seja nos aspectos técnicos do *Compliance*, quanto no cotidiano da Administração, incluindo processos, pessoas, estratégias, desafios, entre outros. Além da qualificação, deverá ter um perfil que lhe permita agir proativamente e, no desempenho diário, seja reconhecido, respeitado, tenha boa capacidade de comunicação e convencimento, além da capacidade de relacionar-se com propriedade em todos os níveis hierárquicos.

3º: Gestão de riscos: é necessário que o Programa de *Compliance* esteja alinhado com o planejamento e a gestão estratégica da Administração. Identificados os riscos de eventuais violações e fraudes, o *Compliance* promoverá uma atuação preventiva juntamente com a gestão de riscos, contribuindo para a implementação de medidas mitigadoras para manter o setor público protegido e menos suscetível a desvios de conduta em seu quadro de pessoal.

4º: Estruturação das regras e instrumentos: com base no conhecimento do perfil e riscos avaliados, deve-se elaborar ou atualizar o código de ética ou de conduta e as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (fortalecimento das ouvidorias). Para uma ampla e efetiva divulgação do Programa de *Compliance*, deve-se também elaborar plano de comunicação e capacitação com estratégias e treinamentos específicas para o quadro de pessoal.

5º: Estratégias de monitoramento contínuo: É necessário definir procedimentos de verificação da aplicabilidade do Programa de *Compliance* e criar mecanismos para que as deficiências encontradas possam realimentar continuamente seu aperfeiçoamento e atualização. É preciso garantir também que o Programa atue de maneira integrada com outras áreas correlacionadas, tais como recursos humanos, Procuradoria, órgãos de controle interno, contabilidade e finanças.

Tal programa, contudo, não pode ser uma mera formalidade, um “documento para inglês ver”. Para que isto não ocorra, é importante que os cinco pilares acima mencionados sejam fielmente executados, e que o programa conte com indicadores idôneos de qualidade e desempenho.

A implementação de um programa sólido fará com que a Administração Pública esteja em *compliance*. Estar em *compliance* significa

mais do que estar em conformidade com a legislação, pois, como bem explicam Karl e Pironti(2019), a conformidade com a lei é pressuposto lógico de um Estado de Direito, onde as normas são positivadas e norteadas pelo postulado da legalidade. Estar em *Compliance* transcende o direito positivo e deve ser compreendido como um verdadeiro compromisso social em prol da moralidade administrativa e da prestação de um serviço público de excelência.

O *compliance*, conforme mencionado, ainda é um tema incipiente no âmbito da Administração Pública Direta, e o momento atual pode servir como ensejo para uma difusão maciça da cultura de integridade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos conceitos e reflexões trazidos ao longo do presente trabalho, pôde-se demonstrar que o cenário de danos e incertezas causado pela pandemia do COVID-19 pode ser contornado pelo Poder Público por meio da utilização dos preceitos da governança pública, da gestão de riscos e do *compliance*. São instrumentos que tiveram o seu nascedouro no âmbito empresarial, mas, diante da crescente ampliação dos pontos de convergência entre público e privado, exercem papel fundamental numa gestão pública moderna.

A gestão de riscos consiste num processo permanente que contempla a identificação, a avaliação e o gerenciamento de potenciais eventos (riscos) que possam afetar uma organização, de maneira a fornecer segurança quanto à realização de seus objetivos.

No caso da pandemia sanitária, uma boa gestão de riscos é essencial nas três etapas da crise (pré-crise, durante a crise e pós-crise), seja para reduzir os danos decorrentes da crise, seja para proporcionar uma reconstrução estatal responsável, ou mesmo para prevenir e mitigar riscos e incertezas futuras. Neste ponto, ficou demonstrada, ainda, a necessidade de implementação de uma gestão de riscos atualizada nos órgãos responsáveis pela saúde pública no país, estabelecendo um maior investimento para estruturar o SUS de maneira suficiente para reduzir o risco de um novo colapso no sistema.

Caminhando ao lado da gestão de riscos está o *compliance*, que assume função primordial no momento de crise para, dentre outras medidas, prevenir a ocorrência de fraudes e promover ações de integridade em todo o ambiente organizacional. Embora existam normas e orientações nesse

sentido, os programas de *compliance* na Administração Pública Federal Direta ainda não incipientes e carecem uma maior mobilização para serem estruturados de acordo com as etapas e os pilares recomendados pela Controladoria-Geral da União.

Como visto, a governança pública, a gestão de riscos e o *compliance* já se encontram devidamente positivados no ordenamento jurídico brasileiro. Ocorre que a existência de previsão normativa, por si só, não é capaz de resolver os problemas institucionais que assolam o país, pois a aplicação de tais instrumentos no setor público vai muito além de uma mudança legislativa, institucional ou na forma de gestão: trata-se de uma mudança cultural.

Momentos de crise representam, sim, uma oportunidade de evolução, de superação, de reconstrução da Administração Pública de maneira responsável e sustentável. Para tanto, governança pública, gestão de riscos e *compliance* são instrumentos devem ser utilizados com o objetivo de garantir um padrão de excelência no setor público, pois a pandemia do COVID-19 mostrou ao mundo o quão é importante ter um Estado forte.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, *Portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017*. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27591147_PORTARIA_N_414_DE_19_DE_DEZEMBRO_DE_2017.aspx. Acesso em: 06 mai. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. KARL, Éryta Dallete Fernandes. *Aspectos de implantação de programas de integridade nos escritórios de advocacia*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-26/opiniao-programas-integridade-escritorios-advocacia>. Acesso em: 06 mai. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016*. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197. Acesso em: 06 mai. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019*. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujjrwoTzC2Mb/content/id/58029864/do1-2019-01-07-portaria-n-57-de-4-de-janeiro-de-2019-58029797. Acesso em: 06 mai. 2020.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CUNHA JR. Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. Bahia: Juspodivm, 2008.

GARCIA, Maria da Glória. *Direito das políticas públicas*. Coimbra: Almedina, 2009.

MESSA, Ana Flávia. *Transparência, Compliance e Práticas Anticorrupção na Administração Pública*. São Paulo: Almedina, 2019.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian e VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. 3 ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NOHARA, Irene Patrícia. *Governança Pública e Gestão de Riscos: transformações no Direito Administrativo*. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ZENKNER, Marcelo. *Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.