

SISTEMAS DE COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO: INSTRUMENTO DE INOVAÇÃO

João Artur de Souza¹
José Carlos Loitey Bergamini²
Ariê Scherreier Fereda³

***Abstract:** This article aims to highlight the role of the compliance system in the public sector as an instrument of innovation. Therefore, the research, developed through the hypothetical-deductive method, supported by the bibliographic review, proposes to present the definition of compliance and its relationship with innovation, specifically, in the public sector. Finally, it is emphasized that the implementation and execution of a compliance system in the Public Administration can be considered an instrument of innovation and security for its reach.*

Keywords: compliance; innovation; risk management; governance.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo destacar o papel do sistema de compliance no setor público enquanto um instrumento de inovação. Para tanto, a pesquisa, desenvolvida por meio do método hipotético-dedutivo, lastreado na revisão bibliográfica, se propõe a apresentar a definição de compliance e sua relação com a inovação, especificamente, no setor público. Por fim, destaca-se que a implementação e a execução de um sistema de compliance na Administração Pública pode ser considerado um instrumento de inovação e uma segurança para o seu alcance.

Palavras-chave: compliance; inovação; gerenciamento de riscos; governança.

1. INTRODUÇÃO

O conceito de inovação adotado neste estudo é aquele que se refere à inovação como processo e resultado, simultaneamente. Analisando a composição fundamental do sistema de

¹ Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis/SC – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7133-8944>. e-mail: jartur@gmail.com

² Programa de Pós-graduação em Direito – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis/SC – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0990-7560>. e-mail: joseloitey@gmail.com

³ Programa de Pós-graduação em Direito – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis/SC – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4559-4186>. e-mail: ariefernedaxx@gmail.com

compliance para a Administração Pública surge a dúvida se pode ser considerado como um instrumento de inovação, em especial, para o desenho inédito e a revisão de procedimentos internos nesse ambiente público.

Inicialmente, percorre-se a busca pelo entendimento de inovação no ambiente público, para depois abordar a situação atual do tema. Em seguida, para lançar luzes aos fins do compliance, e a sua relação com a inovação, é preciso olhar para o seu conteúdo, ou seja, do que realmente se trata, pois é da inconsistência dessa compreensão que resultam fragilidades em sua aplicabilidade prática.

Definido o que é compliance, são apresentados os elementos que compõem o programa, para então relacionar o compliance com a inovação, para após, concluir o estudo com as considerações finais.

2. ENTENDIMENTO E SITUAÇÃO DA INOVAÇÃO NO AMBIENTE PÚBLICO

O termo *inovação* já foi empregado das mais diversas formas descrever fenômenos que, de fato, são distintos. Entretanto, nas duas últimas décadas têm se observado uma sintonia sobre o conceito, especificamente sobre o *processo de inovação*, considerando, como alertam alguns pesquisadores que ainda é perceptível a ausência de conhecimento baseado em evidências empíricas sobre a definição e as diferentes dimensões da inovação (Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2011).

Sem a pretensão de findar a discussão, o conceito de inovação adotado neste estudo é aquele que se refere à inovação como processo e resultado, simultaneamente. Assim definido, para ilustrar o conceito na literatura, cabe citar o entendimento de Adriana Alberti e Guido Bertucci (2006) no sentido da inovação como a inclusão de novos elementos, uma nova combinação de elementos existentes ou uma mudança expressiva em relação à forma tradicional de fazer as coisas, incluindo novos produtos, novas políticas públicas e programas, novos processos, novos modelos de procedimentos para atender problemas de políticas públicas.

Ainda, em uma linha muito próxima, e de certo modo complementando o entendimento anterior, Geoff Mulgan (2007) aponta que a inovação conglera ideias que são eficazes para criar valor público, sendo necessário que as ideias sejam, ao menos parcial, inéditas – ao invés de melhorias incrementais – e, também, que sejam implementadas e úteis. Incluindo, ainda, a verificação, após a implementação dos impactos da implementação, afirmando a entrega do valor público esperado (Tidd & Bessant 2015).

Acertado o conceito de inovação para este escrito, cabe a partir de agora, mesmo que brevemente, apresentar o contexto atual de inovação no setor público.

A importância da inovação em geral, seja para o desenvolvimento de grupos, de organizações, ou de sociedades, é sem dúvidas um assunto trabalhado há quase nove décadas, iniciado nos estudos de Joseph Schumpeter, que apresentou a inovação como um dos fenômenos responsáveis pelo desenvolvimento dos países. Posição com reflexos na atualidade, como visto nas pesquisas de Tidd e Bessant, ao referirem a inovação como um motor do desenvolvimento empresarial, social e econômico do mundo (Mulgan, 2007).

Não é desconhecido que teóricos de inovação e pessoas ligadas ao do setor público defendem a importância de os governos aderirem às práticas de inovação há. Todavia, ao longo do século XXI, os argumentos apresentados ganharam novas feições. Isso porque a inovação deixou de ser vista como uma simples oportunidade, e tornou-se um imperativo para o conjunto de organizações públicas.⁴

A mudança no entendimento passa por diversas questões, sendo a mais recorrente a a percepção de que crises econômico, social e ambiental que afetam países desenvolvidos ou não, estão confirmando que sociedades mais bem-sucedidas não ocorrem onde apenas as “organizações privadas são inovadoras, e as organizações públicas não, ou vice-versa” Cavalcante, P. & Camões, M. (2017). As evidências demonstram que as nações que estão conseguindo suplantar os complexos desafios vistos, são

⁴ Recomenda-se a leitura: Comissão Europeia. (2013). *Powering European public sector innovation: towards a new architecture*. Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. European Commission. No mesmo sentido: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento. (2005). *Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data*. OECD Publishing.

aquelas em que o potencial da cultura inovadora é explorado nos âmbitos público e privado (Camões, Severo, & Cavalcante, 2017).

Seguindo essa direção, o estudo *Innovation in the public sector: linking capacity and leadership*, apresenta cinco fatores responsáveis por essa tendência no ambiente do setor público.

O *primeiro fator* é a emergência dos *wicked problems*, ou seja, os problemas contemporâneos são considerados abrangentes e de complexas soluções. Como, por exemplo, desigualdade de renda, acesso à educação, aquecimento global, crises humanitárias, desastres ambientais, e atualmente a pandemia COVID-19 e seus reflexos, dentre outros. O *segundo fator*, por sua vez, ressalta que, mesmo os tradicionais problemas públicos, ganharam novos contornos, demandando respostas diferenciadas para viabilizar avanços adicionais nos serviços prestados ou, mesmo, para manter a eficácia e a eficiência. O *terceiro fator* refere-se à intensificação de reivindicações por parte dos cidadãos para participar de decisões, um movimento que dá novos contornos à democracia representativa. O *quarto fator* está ligado às evidências de que os modelos de gestão pública, demasiadamente fechados e tecnocráticos do século XX, são ineficazes no atingimento de objetivos e metas para o século XXI, o que indica a necessidade de modelos mais dinâmicos, fluidos e coerentes com a diversidade e porte dos desafios contemporâneos. Por fim, o *quinto fator* reforça que os fatores anteriores se situam em ambiente de crise financeira global, implicando em escassez orçamentária e na necessidade de melhoria da eficiência e qualidade da utilização de recursos públicos.

Com a definição do conceito de inovação para o presente ensaio, e apresentando a inovação do setor público, cabe a partir deste ponto abordar aspectos relacionados ao *compliance*.

3. PROPOSTA DE UMA DEFINIÇÃO DE COMPLIANCE

Para compreender os propósitos do *compliance*, e a sua relação com a inovação, é preciso lançar luzes ao seu conteúdo, ou seja, do que realmente se trata, pois é da inconsistência dessa compreensão que resultam fragilidades em sua aplicabilidade prática.

Segundo a ISO 37301:2021 a cultura de integridade e o *compliance* são a sustentação, e uma oportunidade, para uma organização sustentável e bem-sucedida. A norma técnica focaliza na

especificação dos requisitos e fornece diretrizes para estabelecer, desenvolver, implementar, avaliar, manter, e melhorar um sistema de gestão de *compliance*. Esse sistema de gestão de *compliance*, envolvendo toda a organização, possibilita a demonstração do comprometimento com o cumprimento de normas jurídicas, normas organizacionais (normas internas), bem como normas e práticas de boa governança, ética e atingimento de expectativas da sociedade.

Ao apresentar o *compliance* como um dos princípios de governança corporativa a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (2004), descreve o sistema como “*a behavioral state in a specific time, situation, and place that conforms (completely or partially) to behavioral directives, such as those embodied in laws, social norms, and organizational policies*”.

Assim, é justificado afirmar que *compliance* extrapola o mero cumprimento de regras formais, alcança a cultura da organização, que pode ser entendida como todos os princípios e valores que transpassam uma organização e quem a integra, influenciando, assim, em seus processos decisórios, sendo “a principal determinante de todos os resultados de uma empresa, além de ser ela a responsável por separar organizações de sucesso de suas concorrentes”. Uma cultura intensa, enraizada, evidencia que a organização (seja pública ou privada) genuinamente valoriza seus colaboradores e clientes (Lamboy, Risegato, & Coimbra, 2018). Pode-se dizer que sem uma cultura organizacional forte não há como um programa de *compliance* funcionar, e mudar uma cultura organizacional não é algo trivial, podendo durar anos.

No compasso com essas definições, podemos dizer que o *compliance* emerge como um conjunto de procedimentos internos, relacionados às boas práticas de governança, que possibilitam a prevenção ou minimização de riscos de transgressão às normas jurídicas ou internas e a valores éticos alinhados aos fins da organização, aos quais submetem-se todos os colaboradores da instituição, solidariamente responsáveis pela mudança da cultura corporativa.

Outro ponto a relevante a ser debatido é: *compliance* e programa de integridade são mesma coisa? Em uma primeira rodada de debates o termo “programa de integridade” soa como uma adaptação do termo de língua inglesa “*compliance*”, usada tanto pelo ordenamento jurídico

brasileiro quanto pela literatura sobre o assunto. Nesse caminho é comum ver a utilização dos termos como sinônimos, todavia, em uma análise mais atenta da legislação e do material produzido por órgãos públicos, como a Controladoria-Geral da União – sem desconsiderar a opção legislativa por “programa de integridade”, vemos uma diferença de conteúdo, o que pode indicar em algumas abordagens uma certa distinção.

O programa de integridade possui incidência específica para a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, já o *compliance* ultrapassa as questões mais diretamente relacionadas àquelas medidas anticorrupção. Com um caráter mais amplo, pode atingir todos os princípios e valores que transpassam uma organização e quem a integra, de modo a influenciar em seus processos decisórios.

É inegável que conformidade e integridade compõem uma fração considerável do núcleo de um programa de *compliance*, sendo, portanto, indissociáveis. Até porque, após uma trajetória que durou décadas, o conceito de *compliance* foi além da mera observância das barreiras legais (conformidade), passando a absorver a ética, por meio de princípios instituídos pelas organizações privadas ou públicas (integridade). Entretanto, precisamos ir além, pois “reduzem a aplicação do *compliance* pela leitura não sistemática de disposições da legislação anticorrupção. Dito de outro modo, o *compliance* tem sido compreendido de forma limitada ao programa de integridade [...] (embora também englobe) e tem funções que vão além do combate à corrupção” (Oliveira, Avalar & Alvim, 2019). Situa-se aqui o seu papel como instrumento de impulso à inovação, com um sem-número de abordagens possíveis, e contribuem de sobremaneira para o incremento da eficiência dos processos internos da Administração Pública.

4. ELEMENTOS ESSENCIAIS DE UM SISTEMA DE COMPLIANCE

Partindo da premissa de que um programa de *compliance* é um sistema complexo, que passará a interagir com outros processos da Administração Pública direta, tem-se que a formatação desse depende de uma estrutura múltipla, composta por um conteúdo mínimo, essencial para o seu

desenvolvimento e execução como um programa efetivo e robusto. Esse conteúdo mínimo é designado como *elementos essenciais de compliance*⁵.

A inexistência de modelo universal e rígido (*one size does not fit all*) é uma premissa primária que deve ser observada pela equipe responsável pela construção do programa desde os primeiros esboços. O desenho do programa deve refletir o tamanho, a complexidade, os recursos e os riscos que caracterizam cada unidade organizacional da Administração Pública, pois se por um lado é certo que o *compliance* não pode ser confundido com meros códigos de conduta. Não há, por outro lado, fórmula claramente estabelecida que descreva, com precisão, todos os elementos necessários para conferir suficiente robustez ao programa, portanto, não existe fórmula única, já que cada organização está sujeita a diferentes tipos de riscos e a peculiaridades específicas de suas atividades (Maeda, 2013).

Para uma melhor delimitação desta investigação científica, e considerando a expressiva quantidade de guias referenciais, internacionais e nacionais, serão adotados principalmente os parâmetros da ISO 37301:2021 e as orientações da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre programas de integridade concretizadas por meio de atos normativos e manuais.

A razão da adoção destes referenciais baseia-se no fato de o *International Organization for Standardization* ser uma organização independente, com reconhecimento internacional de suas normas técnicas. Especificamente a ISO 37301 porque sua confecção foi baseada em iniciativas de *compliance* reconhecidas por diversas organizações internacionais, e combina conhecidos padrões ISO para sistemas de gestão. Quanto ao conteúdo, é adaptável a qualquer organização e útil em relação a qualquer risco de *compliance*, podendo também ser combinada com outros padrões, sem o risco de incongruências. Além disso, ajusta-se ao nível de maturidade e complexidade da organização, bem como ao seu sistema de gestão de *compliance*.

As orientações da CGU, por sua vez, estão voltadas à uniformização dos componentes mínimos a serem considerados para a implementação e execução de um programa de integridade. Não obstante, o público-alvo da CGU ser formado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O Ministério, com o objetivo de fortalecer o esforço nacional de enfrentamento à

⁵ Denominados por alguns como princípios ou pilares de *compliance*.

corrupção e promoção da ética, tem auxiliado Estados e Municípios com a disponibilização de ferramentas, como no caso das ouvidorias, e na construção de seus respectivos programas, mediante capacitações, encontros e orientações técnicas. Na prática, essa movimentação resultou na utilização das orientações da CGU, ao lado de outros *standards*, como referenciais para os programas vistos em outras esferas da Administração Pública. Sob o prisma técnico é de se destacar que a CGU, na esteira do que é visto internacionalmente, embasa suas orientações em referenciais como ISO, COSO, OCDE, buscando adequá-los à realidade do ambiente público.

Para o desenvolvimento de um programa *compliance* no setor público, observando os parâmetros acima mencionados, entende-se que os elementos mínimos necessários são: comprometimento da alta administração; área responsável pela gestão do programa, gestão de riscos - que impulsionará o sistema de gestão; Código de Ética e Conduta; capacitação; canal de comunicação; e monitoramento, os quais serão brevemente definidos abaixo.

O comprometimento e apoio da alta administração tem grande peso no sucesso ou no fracasso do *compliance*, em especial, porque a forma como atuam interage com todos os demais elementos indispensáveis à estruturação e ao alcance dos resultados esperados. O apoio irrestrito da alta administração garante a própria existência do programa, por isso é o primeiro dos elementos essenciais de um programa de *compliance*. É recomendável que não se limite a figura do chefe do Poder Executivo ou do dirigente máximo do órgão, deve-se incluir todos os ocupantes dos mais elevados cargos da estrutura hierárquica.

A alta administração, ao decidir pela implantação do *compliance*, deve dar impulso às medidas necessárias para a sua materialização. Incluem-se nessas medidas a elaboração de normas que tratem com tema, de modo a viabilizar a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos fundamentais para o setor responsável pela estruturação.

No ambiente privado é comum atribuir-se a designação *compliance officer* ao profissional responsável pela aplicação e monitoramento do programa de *compliance*, a função é o ponto focal das atividades de *compliance*, ou seja, as responsabilidades de um *compliance officer* se confundem com o próprio programa de *compliance*. Concretamente, a concepção da área de gestão é a primeira etapa de construção do programa, pois, como falado, é a responsável pela sua implementação e, posteriormente, execução, monitoramento e atualização. Não há óbice para que as atribuições da nova área sejam incorporadas a uma área preexistente, como uma área de controle interno

(Controladoria-Geral, Assessoria Especial de Controle Interno, etc.), até porque a realidade demonstra que as áreas de controle interno apresentam um bom nível de estruturação.³

Todavia, na medida do possível é preciso ter cuidado com duplicidade de funções pelos agentes públicos lotados na área, pois a garantia de recursos humanos e materiais necessários é fundamental para a sobrevivência do programa. Não se ignora que as diversas realidades da Administração Pública brasileira, e que em muitas dessas, especialmente por questões econômicas, a duplicidade de funções é inevitável.

Para a construção e o desenvolvimento adequado de um programa de compliance, é condição fundamental a existência de uma política preventiva e proativa de gestão de riscos, por meio da sua identificação, análise e adoção de medidas preventivas, convém adotar a definição da ISO 31000:2018, risco é o “efeito da incerteza nos objetivos” (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2019).^{6,7} A elaboração de um plano próprio de prevenção e gestão de riscos ajustados às necessidades de cada órgão da Administração Pública direta, e elaborados após uma minuciosa análise de risco, na qual cada órgão deve avaliar quais são suas atividades em que práticas irregulares, ilegais, fraudulentas, antiéticas, dentre outras, são mais prováveis de aparecer e quais controles existem para mitigá-los. O estabelecimento de uma política de gerenciamento de riscos está relacionado diretamente à promoção de uma cultura de gestão preventiva na Administração Pública.

⁶ Nesse sentido, orienta a Controladoria-Geral da União: Para o caso dos órgãos e entidades que formaram sua UGI como órgão colegiado, a recomendação é que realizem a mudança para uma área nova ou pré-existente, podendo manter o órgão colegiado enquanto instância consultiva ou realizar uma transição e dissolvê-lo. No caso dos órgãos da administração direta, recomenda-se que a UGI seja estabelecida no âmbito da Assessoria Especial de Controle Interno (AECIs), que já trabalha com o tema da integridade. Para as entidades, recomenda-se que constituam a UGI em área transversal, que tenha acesso facilitado às demais unidades da organização, o que é necessário para que exerça suas competências das quais trataremos no próximo capítulo. As unidades setoriais de controle interno, integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, poderão exercer as funções de UGI, no âmbito de sua atuação, realizando, por meio de unidade distinta daquela que realiza as atividades de auditoria, a gestão de riscos e controles internos. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2019). Guia prático das unidades de gestão da integridade: orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. CGU.

⁷ A norma técnica também esclarece que: “Nota 1 de entrada: Um efeito é um desvio em relação ao esperado. Pode ser positivo, negativo ou ambos, e pode abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças. Nota 2 de entrada: Objetivos podem possuir diferentes aspectos e categorias, e podem ser aplicados em diferentes níveis. Nota 3 de entrada: Risco é normalmente expresso em termos de fontes de risco (3.4), eventos (3.5) potenciais, suas consequências (3.6) e suas probabilidades (3.7)”. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2019). Guia prático das unidades de gestão da integridade: orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. CGU.

Instituir um Código de Ética e Conduta é, na verdade, falar da criação de um documento normativo de políticas internas, incorporando pilares básicos de governança, e fundado na visão, missão e valores da organização, com a pretensão de comunicar os colaboradores e a sociedade sobre os compromissos assumidos pelo órgão. O documento é quem semeia o começo de uma nova cultura organizacional.

A construção e a mera divulgação de um Código de Ética e Conduta são insuficientes para o aprimoramento da ética na gestão pública, pois qual o sentido de um programa de *compliance* bem estruturado se poucos o conhecem? É preciso que os agentes públicos, por meio de capacitações, recebam as informações necessárias para que exerçam as suas funções pautadas pela ética pública. Todos, no órgão, devem conhecer os objetivos e as regras do programa de *compliance*, bem como saber a importância do seu papel para o êxito do programa.

A criação de um canal de comunicação para o recebimento de denúncias é uma ferramenta indissociável de um programa de *compliance*, pois é o meio apropriado para o público interno e a sociedade reportar os desvios cometidos por pessoas da organização estatal, inclusive aquelas ocupantes de cargos da alta administração.

Por fim, é fundamental para o êxito do *compliance* que a Administração Pública esteja preocupada em estabelecer um sistema de monitoramento que possibilite identificar falhas ou insuficiência no alcance do programa, para, então, avaliar a necessidade de revisão. O método que melhor pode contribuir para a robustez do *compliance* é uma revisão independente, feita por área distinta daquela que executa a gestão do programa, sendo viável a participação desta.

5. A RELAÇÃO ENTRE *COMPLIANCE* E INOVAÇÃO

O *compliance*, em alinhamento ao regime jurídico da Administração Pública, deve ser visto como um meio de implementar elementos e mecanismos concretos para consolidar os princípios aos quais a Administração Pública deve observar na busca pelo bem comum. Em razão disso, a natureza, o objeto e a metodologia do *compliance* transpõe o puro cumprimento normativo, para introduzir aspectos éticos na gestão pública, se apresenta, assim, como uma ferramenta de melhora da gestão pública, sobretudo no reforço dos marcos de ética pública. O que tem de inovador no *compliance* é a transposição de preceitos éticos do campo teórico, dominado pela abstração, para o cotidiano dos agentes públicos, ou seja, para os comportamentos práticos. Aqui situa-se a

inovação promovida pelo *compliance*, na medida que inova em processos e resultados, simultaneamente.

No âmbito da Administração Pública direta o *compliance* exige uma transformação organizacional, comportamental e cultural, de maneira que os agentes e órgãos públicos desenhem práticas, normas e rotinas administrativas que procurem o efetivo aprimoramento da gestão pública na perspectiva da ética pública, bem como maior eficiência no trato da coisa pública, mediante a transparência e abertura de canais de comunicação com a sociedade; construção de políticas de integridade; responsabilização das ilicitudes e aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas. Veja bem, o conteúdo e os objetivos do *compliance* se coadunam com a ideia de inovação para Mulgan, citada na parte inicial deste estudo, no sentido de englobar ideias que são eficazes para criar valor público, as ideias essas que sejam, ao menos em parte, novas, implementadas e úteis, bem como, passíveis de verificar, após a implementação, os impactos, certificando a entrega do valor público esperado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compliance é um conjunto de procedimentos internos, relacionados às boas práticas de governança, que possibilita a prevenção ou minimização de riscos de transgressão às normas jurídicas ou internas e aos valores éticos alinhados aos fins da organização, aos quais se submetem todos os colaboradores da instituição, solidariamente responsáveis pela mudança da cultura organizacional.

Resta evidenciado que o *compliance* ultrapassa o mero cumprimento de regras formais, atinge a cultura da organização, pois apesar de que a compreensão de *compliance* estar ontologicamente ligada ao cumprimento de normativo, essa ligação não está restrita a um legalismo vazio, pois é fortemente influenciada por um fator ético e valorativo no agir administrativo. Ainda, verificam-se diferenças de conteúdo entre *compliance* e programas de integridade, na medida em que esse possui aplicabilidade específica para a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, o *compliance* ultrapassa as questões mais diretamente relacionadas àquelas medidas anticorrupção. Com um caráter mais amplo, pode atingir todos os princípios e valores que transpassam uma organização e quem a integra, de modo a influenciar em seus processos decisórios.

A natureza, objeto e metodologia do *compliance* transpõe o puro cumprimento normativo, para introduzir aspectos éticos na gestão pública, se apresenta, assim, como uma ferramenta de melhoria da gestão pública, sobretudo no reforço dos marcos de ética pública. Pode-se afirmar que se trata da utilização de todas as ferramentas à disposição da Administração Pública para a prevenção e o combate de disfunções éticas, como a corrupção, de modo diretamente relacionado ao direito a uma boa administração. Portanto, o que tem de inovador no *compliance* é a transposição de preceitos éticos do campo teórico, dominado pela abstração, para o cotidiano dos agentes públicos, ou seja, para os comportamentos práticos.

Partindo da premissa de que um programa de *compliance* é um sistema complexo, que passará a interagir com outros processos da Administração Pública direta, constata-se que a sua formatação depende de uma estrutura múltipla, composta por um conteúdo mínimo, essencial para o seu desenvolvimento e execução como um programa efetivo e robusto, sem desconsiderar que a inexistência de modelo universal e rígido (*one size does not fit all*). Este conteúdo mínimo é designado como *elementos essenciais de compliance*.

É essencial para o êxito do *compliance* que a Administração Pública esteja preocupada em estabelecer um sistema de monitoramento que possibilite identificar falhas ou insuficiência no alcance do programa, para, então, avaliar a necessidade de revisão. Do contrário, em um período não muito longo, o programa estará defasado, tornando-se mera formalidade e deixando de cumprir os seus objetivos. Para tanto, pode-se optar pelos mais variados tipos de procedimentos de revisão, a depender do contexto em que são empregados. Esses procedimentos auxiliam na identificação e avaliação de riscos e medem a efetividade dos procedimentos. A realização de entrevistas e a coleta de informações com base em documentos fornecidos pelas diversas áreas do órgão devem ser considerados pela equipe de revisão.

Considerando esses elementos, íntimos ao conteúdo e objeto do *compliance* na Administração Pública, e a ideia de inovação como a incorporação de novos elementos, elementos existentes ou uma mudança significativa em relação à forma habitual de realizar processos, bem como a visão da inovação como um processo de geração e implementação de novas ideias, com o intuito de criar valor para a sociedade, com foco interno ou externo à Administração Pública, parece inegável que a implementação e a execução de um sistema de *compliance* na Administração Pública, assim como já observado no ambiente privado, é um instrumento de inovação.

REFERÊNCIAS

- Alberti, A.; Bertucci, G. (2006) *Replicating innovations in governance: an overview*. In Alberti, A. & Bertucci, G. (Org.). *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. United Nations Publication.
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). (2014). *ISO 19600:2014: sistema de gestão de compliance – diretrizes*. ABNT.
- Bekkers, V., Edelenbos, J & Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Palgrave.
- Bessant, J. (2015). *Gestão da inovação: integrando tecnologia, mercado e mudança organizacional*. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- Brandão, M.; Bruno-Faria, M. (2013). Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, 4(1), 227-248.
- Camões, C., Severo, W. & Cavalcante, P. (2017). Inovação na gestão pública federal: 20 anos do prêmio inovação. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Enap.
- Cavalcante, P. & Camões, M. (2017). Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Enap.
- Comissão Europeia. (2013). *Powering European public sector innovation: towards a new architecture*. Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union. *Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*. European Commission.
- Lambooy, C. K. de, Risegato, G. P. & Coimbra, M. A. (2018). *Manual de compliance*. Via Ética.
- Maeda, B. C. (2013). Programas de compliance anticorrupção: importância e elementos essenciais. In Del Debbio, A., Maeda, B. C. & Ayres, C. H. S. (Coord.). *Temas anticorrupção e compliance*. Elsevier.
- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2015). *Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas*. CGU.
- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2019). *Guia prático das unidades de gestão da integridade: orientações para instituição, aperfeiçoamento e uniformização nos órgãos e entidades da administração pública feral direta, autárquica e fundacional*. CGU.

- Mulgan, G. (2007). Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. *Provocation*, n. 03. London: NESTA.
- Oliveira, M. S. De, Avelar, M. M. & Alvim, T. (2019). Compliance e o terceiro setor. In Carvalho, A. C., Alvim, T. C., Bertoccelli, R. de P. & Venturini, O. (Coord.). *Manual de compliance*. Forense.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2004). *Principles of corporate governance*.
OECD. <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento. (2005). *Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data*. OECD Publishing.
- Silveira, R. de M. J. & Saad-Diniz, E. (2015). *Compliance, direito penal e Lei Anticorrupção*. Saraiva.
- Tidd, J. & Bessant, J. (2015). *Gestão da inovação: integrando tecnologia, mercado e mudança organizacional*. 5.ed. Bookman.