

Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira

Cristiana Fortini

Pós-Doutora (*Visiting Scholar* com bolsa da Capes) pela George Washington University. Doutora em Direito pela UFMG. Professora Adjunta na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Presidente da Comissão de Direito Administrativo da OAB/MG.

Ariane Shermam

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assessora contratada do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG).

Resumo: O presente trabalho busca examinar de que modo o controle interno da Administração Pública brasileira pode ser aprimorado, por meio da incorporação de mecanismos e procedimentos de governança, originalmente gestados na iniciativa privada, visando combater a corrupção pública. Por meio de pesquisa teórica, identificou-se a governança como instrumento hábil de controle da corrupção, problema premente na agenda pública brasileira. Nesse cenário, leis recentes, como a Lei Anticorrupção e a Lei das Estatais, e o projeto de nova lei geral de licitações e contratos visam implementar mecanismos de aperfeiçoamento da gestão pública e da gestão privada, favorecendo a integridade. Conquanto haja avanços, conclui-se que tais medidas precisam ser efetivamente fomentadas e implementadas pelos gestores públicos para que produzam os efeitos desejados, dentro de um contexto de introjeção de uma cultura de planejamento e probidade.

Palavras-chave: Administração Pública. Corrupção. Governança. Controle interno.

Sumário: **I** Introdução – **II** Governança no setor privado: algumas considerações – **III** Governança no setor público – **IV** Governança pública no Brasil – **V** Governança: combate à corrupção e o projeto de nova lei geral de licitações e contratos públicos – **VI** Conclusões – Referências

I Introdução

Surgida no setor privado, governança (corporativa) é o nome que se atribui ao modo de gestão das sociedades empresárias, visando controlar os atos e evitar possíveis conflitos de interesses entre acionistas majoritários e acionistas minoritários ou entre acionistas e gestores.

A prevenção e o combate à corrupção de agentes públicos atrai atenção de estudiosos espalhados por todo mundo, ainda que os atos considerados corruptos e o maior ou menor repúdio estatal não sejam uniformes.

A razão é simples: a corrupção corrói o ambiente democrático, contribuindo para a eternização de grupos políticos no poder, onera em demasia os cofres públicos, desincentiva o surgimento de novos protagonistas no mercado e destrói empresas corretas e com elas os empregos gerados.

A intolerância da sociedade a comportamentos eticamente reprováveis pode ultrapassar as barreiras da administração pública, reconhecendo-se como corruptos atos a envolver apenas particulares. Afinal, também são nocivas ações omissivas ou comissivas de empregados de empresas privadas que dilaceram o patrimônio da entidade, prejudicam terceiros inocentes e criam restrições de mercado, ainda que por via oblíqua. Soa lógico condenar não apenas atos que envolvam a esfera estatal, mas prevenir e reprimir condutas que maculem o elemento ético, independentemente do local em que isso se revele, razão pela qual entendemos que o Brasil um dia haverá de se voltar para o exame e eventual tratamento legislativo do que se pode denominar de corrupção privada.

O UK Bribery Act reflete esse posicionamento, condenando a corrupção que pode florescer em ambientes cuja presença privada se faça exclusiva.

A governança privada e pública tangencia o cenário da corrupção, quer se empreste a este último vocábulo maior ou menor abrangência. Pensar em mecanismos de contenção do poder, de delimitação de atuação e de garantia dos interesses institucionais é também pensar em inibir a corrupção.

II Governança no setor privado: algumas considerações

O conceito de governança corporativa foi inicialmente discutido nos Estados Unidos da América, a partir da constatação de que os gestores de recursos, patrimônio e interesses de terceiros devem ser monitorados, a fim de evitar a concentração suprema de poderes internos e afastar comportamentos danosos aos acionistas, a terceiros e à própria sobrevivência da empresa. Posteriormente, a Europa começou a discuti-lo, tendo instituído, desde 1995, o *European Corporate Governance Network*, a envolver estudiosos e profissionais com vistas a aprimorar a governança corporativa.

Hoje, uma série de países dedica-se ao tema, nem sempre o transportando para textos legais.

As diversidades culturais e econômicas e as distintas estruturas jurídicas, entretanto, sugerem alterações na abordagem do tema da governança corporativa.

Diferentes entidades reclamam distintas formas de governança corporativa. Assim, entidades com finalidades lucrativas perseguem propósitos estranhos aos de entidades do terceiro setor que, por sua vez, também não podem ser tratadas como seres estatais, ainda que públicos os interesses que as movem. Mesmo

entre entidades que pautam seu agir perseguindo o lucro, a atuação em determinado setor impõe cuidados especiais, sobretudo considerando a repercussão que falhas internas podem provocar. Ilustra-se a afirmativa com a alusão ao sistema financeiro, cuja crise aciona reações que ultrapassam a esfera das companhias atuantes naquele segmento.

A multiplicidade de tratamentos e de alvos basta para que se possa afirmar a inexistência de um modelo unitário aplicável a todas as situações.

A análise que cada país promove sobre os efeitos de desacertos internos também justifica a maior ou menor regulamentação legal e a maior ou menor atuação do Poder Judiciário. Assim, a força exógena da Lei não é uniforme, como não é idêntico o papel reservado ao Poder Judiciário, embora se perceba como importante ponto de convergência a preocupação com direitos de acionistas, a existência de auditorias e o controle da alta direção.

Problemas vivenciados costumam conduzir a mudanças legislativas. Diante de falhas detectadas, estratégias legais são idealizadas e implementadas. Nos Estados Unidos, por exemplo, na esteira da aplicação do *Foreign Corrupt Practices Act*, Lei de 1977, destinada a coibir e sancionar práticas de corrupção no ambiente corporativo em nível internacional, editou-se o chamado *Sarbanes-Oxley Act*, em 2002, que incrementou os controles sobre as companhias, visou reforçar seus mecanismos de *compliance* e determinou uma abordagem mais efetiva e célere de potenciais riscos à probidade.¹

Em que pesem as diferentes abordagens e realidades, reconhece-se a existência de dois principais sistemas de governança privada: o anglo-saxão e o nipo-germânico,² que se diferenciam, entre outras razões, pela intensidade da separação entre gestão e propriedade e pela maior ou menor pulverização desta última nas mãos de acionistas, além de haver distinções no relacionamento com os terceiros interessados (*stakeholders*).³

A discussão sobre o sistema mais adequado é historicamente rica.

¹ TILLIPMAN, Jessica. *Foreign Corrupt Practices Act Fundamentals*. *The George Washington University Law School*, Washington DC, 2008.

² RIBEIRO, Milton Nassau. *Aspectos Jurídicos da Governança Corporativa*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 48.

³ Em estudo sobre os sistemas de governança, Ronald J. Gilson assevera: "Some corporate governance systems, notably those of the United States and other Anglo Saxon countries, are built on the foundation of a stock market-centered capital market. Other systems, like those of Germany and Japan, rest on a bank-centered capital market. Some systems are characterized by large groupings of related corporations, like the Japanese keiretsu, Korean chaebol, or European holding company structures. Still others are notable for concentrated family control of large businesses, including Canada, Italy and, notably, Germany. Management styles also differ across national systems. In the United States and France, managerial power is concentrated, by practice in the U.S. and with statutory support in France, in an imperial-style American chief executive officer or French president *directeur generale*" (GILSON, Ronald J. *Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function*. *Columbia Law School*, The Center for Law and Economic Studies, May, 2000. p. 2-3).

Segundo Klaus,⁴ uma perspectiva mais econômica prestigia a abordagem em que se destacam os interesses dos acionistas, enquanto uma visão conduzida pela ciência política e pela sociologia favorece maior preocupação com os *stakeholders*.

No Brasil, embora o termo “governança corporativa” tenha sido incorporado apenas em um passado relativamente recente, estudiosos veem a adoção de seus princípios e a delimitação de seu conteúdo já na Lei nº 6.404/1976, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas.

O parágrafo único do art. 116 da citada Lei preconiza que:

O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

Embora não seja objetivo deste artigo examinar os pormenores da norma legal, verifica-se que dela sobressaem aspectos importantes do que se concebe como governança, como a necessidade de atender aos interesses não só da empresa (termo aqui utilizado em sentido amplo), como também dos múltiplos *stakeholders* que com ela travam relação.

Essa a razão pela qual Milton Nassau Ribeiro entende que:

É essencial [...] compreender que, em face de tudo o que foi exposto, o art. 116, parágrafo único, da lei das sociedades anônimas é o fundamento legal da governança corporativa não somente por demonstrar em seu conteúdo os interesses a ser compatibilizados no exercício do poder de controle na companhia, mas também porque determina que essa compatibilização de interesses é um limite a ser obedecido por esse sistema de gestão. É, por isso, seu marco interpretativo.⁵

Uma das facetas mais importantes da governança é sua ênfase na prevenção e não na repressão de condutas desviantes. Daí o destaque dado a procedimentos e mecanismos de integridade como gestão de riscos, *accountability*, transparência, instâncias de auditoria, entre outros.

Todos esses mecanismos e procedimentos perfazem papel instrumental na gestão; não são fins em si mesmos, nem podem ser implementados de forma isolada, sob o risco de pouca ou nenhuma efetividade. São essas algumas das diretrizes do *Código Brasileiro de Governança Corporativa da Bovespa*, voltado às companhias abertas.

⁴ HOPT, Klaus J. *Comparative Corporate Governance: The State of the Art and International Regulation*. ECG/ Working Paper Series in Law, January, 2011. p. 30.

⁵ RIBEIRO, Milton Nassau. *Aspectos Jurídicos da Governança Corporativa*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 171.

No citado código fica clara a importância dos processos e das estruturas destinadas ao acompanhamento da integridade/conformidade nas companhias,⁶ o que demonstra que governança não se revela em medidas episódicas ou desconexas, mas sim em comprometimento contínuo da gestão com o desígnio de aprimoramento e mitigação ou supressão de arestas.

III Governança no setor público

No cenário internacional, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, entre outros organismos de natureza semelhante, divulga princípios e diretrizes atinentes à governança corporativa, dedicando-se, também, à governança no setor público. É do tema da governança que cuidam o *OECD Principles on Corporate Governance*, voltado à iniciativa privada, publicado pela primeira vez em 1999 e atualizado, mais recentemente, em 2015, e o *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, publicado inicialmente em 2005 e atualizado em 2015.

O *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* inspirou as normas sobre governança presentes na Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais brasileiras, em especial no que tange à promoção da integridade. O Brasil, embora não seja membro da OCDE, participou das discussões sobre a revisão do citado documento, que se estrutura em sete pontos principais: i) justificativas para a propriedade estatal; ii) o papel do Estado enquanto proprietário; iii) empresas estatais no mercado; iv) tratamento equitativo de acionistas e outros investidores; v) relação com *stakeholders* e responsabilidade social; vi) divulgação e transparência; vii) responsabilidade dos conselhos das empresas estatais.⁷

A edição das diretrizes sobre governança pública e privada pela OCDE está inserida em um contexto mais amplo, que tomou fôlego principalmente a partir da década de 1990 do século passado, quando uma conjugação de fatores permitiu a organização de esforços e a adoção de diversas iniciativas nos âmbitos regional e mundial, destinadas a mitigar a corrupção e a combatê-la, especialmente no âmbito criminal.⁸

Lucas Rocha Furtado, autor que se debruça sobre o tema, relaciona a profícua atuação da comunidade internacional no campo do combate à corrupção a partir do início da década de 90 ao recrudescimento do fenômeno da globalização, que propiciou a livre circulação de capitais e a redução das barreiras

⁶ GRUPO DE TRABALHO INTERAGENTES; COORDENAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código Brasileiro de Governança Corporativa: Companhias Abertas*. IBGC. São Paulo. 2016. p. 55.

⁷ FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança corporativa e medidas preventivas contra a corrupção na Administração Pública: um enfoque à luz da Lei nº 13.303/2016. *REDAP*, 2016. p. 9.

⁸ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. 1ª ed. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 171.

impostas à circulação de bens e pessoas ao mesmo tempo em que abriu flancos para que grupos criminosos se aproveitassem da variedade dos sistemas jurídicos dos diversos países e da falta de cooperação internacional para maximizar seus lucros.⁹

Nesse cenário, a própria OCDE, antes de publicar os documentos sobre governança, já havia editado a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997, a qual foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.678/2000. O país, na implementação dos dispositivos da Convenção, incorporou ao Código Penal tipos penais relativos à corrupção internacional e definiu o que é funcionário público estrangeiro para fins de aplicação da legislação penal, nos termos da Lei nº 10.467/2002.

O escopo da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, tido como o primeiro acordo multilateral relacionado ao combate do suborno de agentes públicos estrangeiros,¹⁰ é amplo, já que visa responsabilizar os corruptores e também estabelece mecanismos de verificação do efetivo cumprimento das medidas que prevê.

Por essas e outras razões, a citada Convenção da OCDE apresentaria “vantagens práticas” em relação à Convenção das Nações Unidas sobre a Corrupção, primeira Convenção de abrangência mundial sobre a corrupção, considerada o mais importante marco internacional no controle do fenômeno, nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, as regras previstas na Convenção são de adoção obrigatória pelos países signatários, diferentemente da Convenção da ONU, em que importantes questões são de adoção facultativa pelos Estados-Membros. Ademais, o processo de monitoramento da implementação das medidas previstas no texto da Convenção pelos signatários confere efetividade inequívoca à Convenção da OCDE, sistemática esta que não está prevista no âmbito da Convenção das Nações Unidas.¹¹

Outros organismos supranacionais têm se ocupado de editar medidas e expedir diretrizes destinadas ao combate da corrupção, cabendo citar, entre outros, a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), esses em nível regional, e o Banco Mundial, o que revela a existência de uma agenda mundial de controle da corrupção propiciada pela globalização.

⁹ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. 1ª ed. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 384-385.

¹⁰ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. *Convenção da OCDE Contra o Suborno Transnacional*. Brasília, 2016.

¹¹ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. 1ª ed. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 205.

O Banco Mundial, por exemplo, assim como a OCDE, possui recomendações sobre governança no setor público, abrangendo dimensões como controle, estruturas organizacionais, processos e *accountability*. Partindo da premissa de que a implementação da governança no setor público apresenta complexidades que não estão presentes no setor privado (ex.: a natureza e o tipo de relação estabelecida com os *stakeholders* ou interessados), as recomendações do Banco Mundial buscam assegurar o equilíbrio entre a liberdade de gestão, a *accountability* e os múltiplos e legítimos interesses dos *stakeholders*.¹²

Diante de tais informações e, sabendo-se que a preocupação com a governança não se cinge ao setor privado, qual a abordagem do poder público brasileiro sobre o assunto? E de que modo ela se relaciona à agenda de combate à corrupção?

IV Governança pública no Brasil

No Brasil, o termo governança corporativa desfruta da intimidade dos profissionais que militam na seara empresarial.

Para os que se dedicam ao estudo do direito público ou que atuam profissionalmente na área, a preocupação com mecanismos de controle, com a atuação racional e justificada, com a obrigatoriedade da prestação de contas e a prevenção de conflito de interesses é associada aos princípios da indisponibilidade do interesse público, moralidade, eficiência, impessoalidade, entre outros que balizam o agir estatal.

Um dos trabalhos mais relevantes sobre o estado da governança pública no Brasil é o *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, publicação do Tribunal de Contas da União (TCU). De acordo com esse órgão, “Governança [...] relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas”.¹³ Tem como suas finalidades, entre outras: gerenciar riscos estratégicos, gerenciar conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle, promover a *accountability* e a transparência.

As observações empíricas, bem como os estudos diagnósticos, demonstram que é premente a efetiva adoção de mecanismos e procedimentos de governança pela Administração Pública brasileira, de modo a conter em seu nascedouro ou mitigar a ocorrência de condutas corruptas.

¹² WORLD BANK. *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* International. International Federation of Accountants, 2001. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study_13_Governance.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

¹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília. 2014. p. 31.

Não se pode esquecer que governança pública passa necessariamente pela existência e efetividade de controle interno. A Constituição o prevê no art. 70, e o retoma no art. 74, fixando o dever de os entes federados, em cada esfera de Poder, criar estrutura integrada de controle interno.

A realidade brasileira não é essa.

Para além de diversos entes em que o controle interno simplesmente não existe, sua posição na estrutura organizacional, por vezes, revela a pouca importância que lhe dispensa.

Na governança privada, assim como na governança pública, o destaque que se atribui aos órgãos imbuídos de realizar controle e de zelar pela integridade diz muito sobre o efetivo comprometimento da pessoa jurídica. Controladorias que são meras fatias de outras Secretarias, alocando-se o Controlador-Geral em posição inferior ao do Secretário e, assim, subtraindo-lhe a hierarquia, não apenas jurídica, mas política não merece ostentar tal denominação. Controladorias para as quais não se dispensam verbas, que estão desguarnecidas de equipe técnica e/ou comandadas por pessoas que nenhuma qualificação possuem são fadadas ao insucesso.

Na mesma toada, relatório do próprio TCU, feito em 2014, demonstra como a Administração Pública pátria, abarcando órgãos e entidades de todas as esferas federativas, ainda caminha a passos lentos na implementação de preceitos básicos da governança concernentes ao controle (gestão de riscos, controle interno, auditoria interna, *accountability* e transparência),¹⁴ o que explica em muito a corrupção sistêmica que a assola, conforme percepção geral.¹⁵

Se a Administração não se autoavalia, não gere riscos internos e externos, não é transparente, enfim, se não mitiga pontos frágeis e promove aspectos positivos, certamente grassarão em seu âmbito múltiplos desvios e a integridade fenecerá.

O papel da governança, nesse contexto, é justamente o de disseminar *uma cultura de planejamento e probidade*, para que não se repita o cenário narrado por Ricardo Breier, ao tratar do incentivo dado pelo Estado brasileiro à implementação de programas de integridade na iniciativa privada:

[...] em postura absolutamente contraditória, o mesmo Estado brasileiro que exige legalmente das empresas que pretendam com ele contratar deterem rígidos programas internos de controle e integridade, não investe em programas de gestão preventiva da corrupção. Pois a realidade é posta: o que existe são leis que visam

¹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Levantamento TC 020.830/2014-9*. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2015.

¹⁵ Um dos índices mais difundidos sobre a percepção da corrupção pública é o elaborado pela Transparência Internacional, organização internacional não governamental dedicada ao estudo e combate à corrupção. Trata-se de medida indireta da corrupção, dadas as dificuldades de mensurar o fenômeno. Em uma escala que vai de 0 ("altamente corrupto") a 100 ("muito limpo") pontos, o Brasil ocupa em 2016 a 79ª posição entre 176 países pesquisados, com 40 pontos, abaixo da média global, que são 43 pontos. O país ocupa posição idêntica à da Índia e da China, por exemplo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlin, 2016).

repressar a corrupção e órgãos fiscalizatórios de natureza eminentemente repressiva. No Brasil, infelizmente, há a cultura de 'se chorar o leite derramado' [...].¹⁶

Com razão o autor. Na toada do “faça o que eu digo e não o que eu faço”, o Estado brasileiro descumpre o dever constitucional de implementar sistema de controle interno cujas atribuições mesclam-se à ideia de governança pública.

Há, todavia, registros importantes.

A Lei nº 13.303/2016, Lei das Estatais, incorpora normas originalmente gestadas pela iniciativa privada concernentes à governança, especialmente na faceta de promoção da integridade.¹⁷

¹⁶ BREIER, Ricardo. Implementação de Programas de Compliance na Administração Pública é um desafio. *Conjur*, 2016. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2016.

¹⁷ *Vide*, a respeito, o que dispõem os arts. 8º e 9º da Lei nº 13.303/2016: “Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência: I – elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos; II – adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação; III – divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração; IV – elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas; V – elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista; VI – divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional; VII – elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração; VIII – ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III; IX – divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade. §1º O interesse público da empresa pública e da sociedade de economia mista, respeitadas as razões que motivaram a autorização legislativa, manifesta-se por meio do alinhamento entre seus objetivos e aqueles de políticas públicas, na forma explicitada na carta anual a que se refere o inciso I do caput. §2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão: I – estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos; II – ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil. §3º Além das obrigações contidas neste artigo, as sociedades de economia mista com registro na Comissão de Valores Mobiliários sujeitam-se ao regime informacional estabelecido por essa autarquia e devem divulgar as informações previstas neste artigo na forma fixada em suas normas. §4º Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência constantes dos incisos I a IX do caput deverão ser publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa. Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abrangam: I – ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; II – área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; III – auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário. §1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre: I – princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; II – instâncias internas responsáveis pela atualização

O Poder Executivo Federal, por meio da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001, de 10 de maio de 2016, dispôs sobre controles internos, gestão de riscos e governança.

Na Instrução, determina-se que:

Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos.

A natureza instrumental do controle e da gestão de riscos destinada a promover a integridade se destaca, bem como a orientação, também contida no referido ato normativo, de adaptação das práticas e mecanismos de governança ao porte e complexidade do órgão ou ente que a efetiva, levando-se em conta ainda as atividades que desenvolvem.

Essa diretriz se aproxima do que dispõe o Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta na esfera federal a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). O Decreto, ao prever os parâmetros para avaliação do programa de integridade, determina tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte, flexibilizando os parâmetros previstos no *caput* do art. 42, não se exigindo, especificamente, o atendimento de seus incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV.¹⁸

e aplicação do Código de Conduta e Integridade; III – canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais; IV – mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias; V – sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade; VI – previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores. §2º A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente. §3º A auditoria interna deverá: I – ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário; II – ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras. §4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furta à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada”.

¹⁸ Art. 42. Para fins do disposto no §4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: I – comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa; II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos; III – padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; V – análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade; VI – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII – controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações

Vale lembrar que a premência da governança, na faceta da promoção da integridade, não se inicia no Brasil com a edição da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), ou mais recentemente, com a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais).

Ambos os diplomas legais contêm normas específicas sobre a promoção da integridade, seja no âmbito das pessoas que se relacionam com a Administração (Lei Anticorrupção), seja na própria Administração Pública (no caso, Administração com personalidade jurídica de direito privado, conforme a Lei das Estatais).¹⁹

Porém, antes desses diplomas, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) já se ocupavam de aspectos específicos da governança, nomeadamente, *accountability*, transparência e normas de condutas incidentes sobre agentes públicos.

Ambas as Leis, antes mesmo da edição de um diploma específico anticorrupção, já visavam implementar na Administração as melhores práticas atinentes à transparência pública, com ênfase na transparência ativa e na limitação do sigilo, e à responsabilização de agentes públicos que ocupam posições sensíveis na Administração ou que tenham, em razão de seu cargo ou emprego,

financeiros da pessoa jurídica; VIII – procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; IX – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; X – canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé; XI – medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; XII – procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; XIII – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; XIV – verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; XV – monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e XVI – transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos. §1º Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como: I – a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores; II – a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores; III – a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais; IV – o setor do mercado em que atua; V – os países em que atua, direta ou indiretamente; VI – o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; VII – a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e VIII – o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte. §2º A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o *caput*. §3º Na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, serão reduzidas as formalidades dos parâmetros previstos neste artigo, não se exigindo, especificamente, os incisos III, V, IX, X, XIII, XIV e XV do *caput*. §4º Caberá ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade de que trata este Capítulo. §5º A redução dos parâmetros de avaliação para as microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o §3º poderá ser objeto de regulamentação por ato conjunto do Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.

¹⁹ Não se descarta que o regramento da Lei Anticorrupção, a princípio, abarca as empresas estatais.

acesso a informações privilegiadas, pelo descumprimento de seus deveres legais e éticos.²⁰

Ou seja, embora a Lei Anticorrupção e a Lei das Estatais tenham expressamente abordado a integridade, normas precedentes já cuidavam do tema. A história brasileira, corroborada pelos acontecimentos mais recentes que envolvem desvios públicos, demonstra que a inflação legislativa não induz efetividade.

Em síntese: não há modelo de governança que se aplique indistintamente a toda e qualquer pessoa. O sucesso de iniciativas nesse sentido depende, antes de tudo, de autoavaliação e comprometimento sincero das instâncias decisórias com o aprimoramento desses mecanismos.

Respondendo às perguntas formuladas neste tópico: o Poder Público brasileiro identificou a governança como caminho possível de enfrentamento à corrupção. Necessário, ainda, que a Administração abandone a postura predominantemente reativa, caracterizada pelo agir após a ocorrência do dano, e de fato implemente as vias preventivas de combate às condutas corruptas.

V Governança: combate à corrupção e o projeto de nova lei geral de licitações e contratos públicos

Organismos internacionais, como a Transparência Internacional, apontam as licitações e contratações públicas como setores de atuação estatal especialmente vulneráveis à corrupção.²¹

A informação é alarmante quando se considera a relevância da atuação privada em setores socialmente importantes. A expressão *government by contracts* utilizada por pesquisadores norte-americanos fornece a exata dimensão da posição central atual dos contratos.

²⁰ Nos termos da Lei nº 12.813/2013: "Art. 1º As situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses regulam-se pelo disposto nesta Lei. Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos: I – de ministro de Estado; II – de natureza especial ou equivalentes; III – de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e IV – do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes. Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV, sujeitam-se ao disposto nesta Lei os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento. Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se: I – conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e II – informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público".

²¹ FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

Jody Freeman e Martha Minow²² apresentam importante reflexão sobre o avanço da atuação privada no cenário norte-americano. Após recordarem que a Grande Depressão despertou a desilusão com o setor privado e acarretou o crescimento da presença governamental, observam que novo pêndulo caracteriza a década de 1970, com a redescoberta de atores privados, nos quais se reconhece maior capacidade para promover inovações tecnológicas e a quem se atribui atuação mais eficiente.

Os autores acrescentam que o século XXI tem revelado uma contínua aproximação entre o governo e as empresas privadas, as quais passam a assumir tarefas sensíveis, tradicionalmente consideradas estatais, destacando o suporte militar levado a efeito diante da presença norte-americana no Afeganistão e Iraque.

No Brasil, a situação não é diferente.

Dentro de um retrospecto que alcança, pelo menos, desde a década de 1950, com a intensa industrialização do país, foram muitas as políticas que buscaram aproximar o Poder Público da iniciativa privada, de modo que esta assumisse incumbências de interesse público visando ao desenvolvimento econômico.

A partir dos anos 1990, com a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado pelo Governo Federal, assumiu-se com ênfase uma postura de maior permeabilidade e incentivo à participação privada na execução de tarefas públicas. Nessa esteira é que, menos de uma década depois da edição do citado Plano, foi editada a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079/2004), que trouxe nova modelagem para a relação contratual entre Estado e parceiros privados, de modo a atrair estes últimos para projetos de interesse público milionários.

Mais recentemente, com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (Lei nº 13.334/2016), em meio a uma grave crise política e à recessão econômica, o Estado brasileiro busca novamente fomentar o investimento privado em projetos públicos de infraestrutura, por meio da celebração de contratos, e a promover, nos termos da Lei, outras medidas de desestatização.

A maior participação privada realça a questão da governança corporativa e sugere um olhar atento ao comportamento dos atores privados e das entidades estatais contratantes.

Ao ente estatal contratante interessa a sobrevivência da empresa contratada, dado que, ainda sob o prisma meramente comercial, o fracasso empresarial perturba o cumprimento das obrigações contratuais. Indiferente também não pode ser à entidade contratante a atuação falha, negligente ou o descontrole interno da instituição privada.

²² FREEMAN, Jody; MINOW, Martha. *Introduction: Reframing the outsourcing debates*. Government by contracts: outsourcing and american democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2009, p. 7-9.

A governança corporativa, visando proteger os interesses dos acionistas e/ou o próprio empreendimento, favorece o interesse público de maneira oblíqua, com a preservação de empregos e a movimentação econômica, bem como protege os interesses públicos envolvidos naquela relação contratual.

Os esforços internos de cada empresa em disciplinar os comportamentos, inclusive da alta administração, evitando práticas intoleráveis do ponto de vista ético e legal, selecionando e treinando adequadamente seus colaboradores e adotando padrões objetivos e cuidadosos, na contratação de outras empresas, há de resultar de deliberações internas e de fatores exógenos que assim a impulsionam, como o incentivo à instituição de programa de integridade pela Lei anticorrupção.

Mas, a preocupação com a ética deve ocupar a agenda pública também. Condenar entidades privadas, como prevê a Lei Anticorrupção, é um passo em longo caminho a percorrer. O destino final se alcança com a convergência de trajetórias, por meio de compartilhado compromisso do setor público e das empresas privadas em evitar atitudes eticamente questionáveis.

A governança pública é ainda mais fundamental, seja para o incremento da eficiência, ainda que no papel de fiscal e regulador da ação privada, seja para que se coíbam comportamentos públicos em tudo dissonantes da boa prática administrativa.

No Brasil, a Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos, atualmente em vigor, Lei nº 8.666/1993, não obstante o detalhamento de procedimentos e a rígida disciplina da atuação do gestor público que a particulariza, não foi capaz de coibir desvios.

O projeto de nova lei geral de licitações e contratos públicos (PLS 559/2013) demonstra preocupação com alguns aspectos da governança, na faceta da integridade.

O projeto de lei (PLS 559/2013) consolida uma série de regras hoje dispersas por vários diplomas legais, atribuindo-lhe a estatura de comando geral no cenário das licitações e contratações públicas.

A fase interna é especialmente sensível. São reais os riscos de que a contratação pública nasça contaminada por escolhas feitas na preparação. A depender das condições do ato convocatório, sabe-se de antemão quem poderá participar da futura licitação e quem já estará afastado. Nos mercados em que é restrito o número de atores, poucas definições bastam para reduzir ainda mais a competição e dirigir o contrato antes mesmo de se conhecerem as propostas.

Nesse contexto, o projeto propõe a adoção de minutas padronizadas de edital e contrato, utilizando-se cláusulas uniformes, quando o objeto permitir, o que contribuirá para inibir a construção de editais com intuito de favorecer determinado particular. Também é de se aplaudir a ideia de se alargar o uso do pregão, permitindo-o inclusive para obras comuns, modalidade que, comparadas às demais, simboliza importante avanço em termos de ampliação da competitividade e redução de custos. Louvável, ainda, a pretensão de se criar

uma central de compras, realidade já presente em alguns entes e que, igualmente, favorece a economia de escala.

O PLS 559/2013 cogita ainda alterações nas regras sobre formação do custo. Em verdade, a Lei nº 8.666/93 hoje não disciplina os mecanismos a serem seguidos para se estimar o custo da contratação. Desnecessário dizer que essa ausência possibilita distorções também provocadas pela corrupção.

Coube, observados seus limites, à Instrução Normativa 5, de 27 de junho de 2014, editada pela Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, suprir o vazio, consolidando os julgados do Tribunal de Contas da União, pavimentando o caminho a ser percorrido pelos agentes públicos a ela submetidos.

Todavia, o tratamento proposto pelo PLS 559/2013 está longe de satisfatório.

Prever, por exemplo, que o montante estimado da contratação poderá ser calculado com base nos valores de mercado, nos valores pagos pela Administração Pública em contratos similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica, é insuficiente. Como se chega à conclusão sobre os valores de mercado? Quais contratos podem ser utilizados como parâmetro? Quais cuidados adotar quando da solicitação de orçamentos? Essas perguntas exigem mais detalhes.

Ao contrário de algumas apostas, não se impôs às empresas interessadas em participar de certames a demonstração da existência e efetividade de programas internos de integridade. Sequer se estabeleceu a possibilidade de tratamento favorecido em licitações que envolvam técnica. O fomento à existência de programas efetivos de *compliance* há de se fazer não apenas no seio da Lei 12.846/13, com a promessa de menor reprimenda para os atos de corrupção, mas deve constar da Lei de licitações, como condição de habilitação ou ao menos se atribuindo alguma dose de vantagem para as empresas eticamente comprometidas.

O PLS 559/2013 também oferece nova proposta para as sanções administrativas. Claramente preocupado com a discricionariedade administrativa, que hoje se percebe na Lei 8.666/93, o projeto estabelece a correlação entre comportamentos e reprimendas.

A redução da discricionariedade no sensível momento da punição deve ser aplaudida, mas é importante investigar com mais vagar se o suposto avanço não é esmaecido por construções imperfeitas. Uma leitura inicial indica desleixo com a redação, o que pode conduzir a discussões quando da efetiva aplicação das sanções.

Chama atenção o descuido com a gestão e fiscalização dos contratos. A alegria de identificar a menção à gestão contratual, uma vez que a atual lei sobre isso se cala, esvai-se diante da confusão da proposta e porque não se conferiu a importância devida aos aspectos relativos à escolha do fiscal, ao momento para sua designação, por exemplo.

Por fim, a proposta de limitar a atuação dos Tribunais de Contas, permitindo-lhe suspender cautelarmente, uma única vez, o processo licitatório, também deve ser examinada. É fato que os Tribunais de Contas frequentemente suspendem de forma cautelar as licitações, sem a necessária rapidez para julgar o mérito, provocando problemas de ordem administrativa. Mas se o objetivo é evitar paralisações decorrentes das ordens dos TCs, há de se esclarecer que o prazo de 30 (trinta) dias de suspensão, mencionado na norma proposta, é o tempo para a apreciação pelos órgãos de controle. Rest *combinar com os russos*.

Enfim, há avanços, mas ainda não suficientes.

VI Conclusões

O Brasil entrou definitivamente no movimento mundial de combate à corrupção. Contudo, ainda que a preocupação com o controle da corrupção pública no país não seja algo recente, os desafios impostos reclamam a avaliação e implementação de novas medidas de eficácia reconhecida.

É nesse cenário que se situa o crescente incentivo à governança pública, ao lado do estímulo à governança privada. Leis recentemente editadas, como a Lei Anticorrupção e a Lei das Estatais buscam incorporar, respeitados os diferentes vieses (uma se volta à iniciativa privada, a outra, mais especificamente, às pessoas de direito privado da Administração que exercem atividade empresarial) parâmetros, diretrizes e balizas de governança, com enfoque nos mecanismos e procedimentos de promoção da integridade. Confere-se, nesse sentido, um destaque às medidas de controle interno, à gestão de riscos, à auditoria, à *accountability* e à transparência.

Reconhecendo-se o campo das licitações e contratos públicos como especialmente vulnerável aos desvios de conduta, que minam a confiança e drenam o erário público, buscou-se analisar se o atual projeto de nova lei geral de licitações e contratos contribui para o avanço do combate à corrupção, em uma perspectiva de valorização do planejamento e da gestão proba, ou seja, da governança, na faceta de promoção da integridade.

Se por um lado se reconhecem avanços no projeto, que, em muitos aspectos, se contrapõe à excessiva rigidez – e, também, à paradoxal falta de precisão – da Lei nº 8.666/93, por outro visualiza-se, por exemplo, o insuficiente tratamento da gestão e da fiscalização dos contratos, que continua a ser um veio aberto no que tange ao controle interno.

Como já dito, a proposta contém avanços, porém eles parecem insuficientes diante da dimensão dos desafios. A governança certamente não é panaceia, vez que se trata de mais um instrumento de aprimoramento da gestão, porém legisladores e gestores públicos não devem ignorar seu potencial para aperfeiçoar a gestão pública.

Governance in the public sector and the fight against corruption: new perspectives on the control of the Brazilian Public Administration

Abstract: The present work seeks to examine how the internal control of the Brazilian Public Administration can be improved through the incorporation of mechanisms and procedures of governance, originated in the private initiative, aiming at the fight against public corruption. Through theoretical research, governance was identified as an instrument for controlling corruption, a pressing problem in the Brazilian public agenda. In this scenario, recent statutes, such as the Anticorruption Law and the State-owned Enterprises Law, and the draft of the new general law on bids and contracts aim to implement mechanisms to improve public management and private management, to promote integrity. Although there are advances, it can be concluded that such measures need to be effectively fomented and implemented by public managers so that they produce the desired effects, within a context of introjection of a culture of planning and probity.

Keywords: Public Administration. Corruption. Governance. Internal control.

Referências

BREIER, Ricardo. Implementação de Programas de Compliance na Administração Pública é um desafio. *Conjur*, 2016. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2016.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 93-113, abr./jun. 2016.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança corporativa e medidas preventivas contra a corrupção na Administração Pública: um enfoque à luz da Lei nº 13.303/2016. *REDAP*, 2016. p. 9.

FREEMAN, Jody; MINOW, Martha. *Government by contracts: outsourcing and american democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. 1ª ed. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GILSON, Ronald J. Globalizing Corporate Governance: Convergence of Form or Function. *Columbia Law School*, The Center for Law and Economic Studies, May, 2000.

GRUPO DE TRABALHO INTERAGENTES; COORDENAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código Brasileiro de Governança Corporativa*: Companhias Abertas. IBGC. São Paulo, 2016.

HOPT, Klaus J. Comparative Corporate Governance: The State of the Art and International Regulation. *ECGI Working Paper Series in Law*, January, 2011.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. *Convenção da OCDE Contra o Suborno Transnacional*. Brasília, 2016.

RIBEIRO, Milton Nassau. *Aspectos Jurídicos da Governança Corporativa*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

TILLIPMAN, Jessica. Foreign Corrupt Practices Act Fundamentals. *The George Washington University Law School*, Washington DC, 2008.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlin, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Levantamento TC 020.830/2014-9*. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2015.

WORLD BANK. *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective* International. International Federation of Accountants, 2001. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study_13_Governance.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017.

Recebido em: 20.03.2017
Aprovado em: 31.03.2017