

ano 19 - n. 75 | janeiro/março - 2019
Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i75
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2019 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Governança e *compliance* na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático

Governance and compliance in the direct administration: broadening the frontiers of democratic control

Vanice Regina Lírio do Valle*

Universidade Estácio de Sá (Brasil)
vanicevalle@gmail.com

Marcelo Pereira dos Santos**

Universidade Estácio de Sá (Brasil)
marcelo.pereira.adm.ufrj@gmail.com

Recebido/Received: 01.06.2018 / June 1st, 2018
Aprovado/Approved: 15.05.2019 / May 15th, 2019

Resumo: Este artigo explora o potencial de aprimoramento da ação pública que a incorporação à Administração Direta dos vetores de governança e *compliance* possa trazer. Desenhados origem e conteúdo dos referidos componentes, empreende-se a um breve percurso das razões de endosso e de rejeição de sua aplicabilidade no âmbito da Administração Direita. Adotando como ponto de partida a metodologia dialético-descritiva, desenvolve-se a crítica ao argumento do caráter exógeno das figuras, destacando sua relação intrínseca com a outorga de conteúdo substantivo à procedimentalização, hoje reclamada da Administração Pública, como leito para o desenvolvimento a explicitação da racionalidade administrativa.

Como citar este artigo/*How to cite this article*: VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e *compliance* na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 161-177, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.993.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Visiting Fellow no Human Rights Program da Harvard Law School. Pós-doutorado em Administração pela EBAPE/FGV e Doutora em Direito pela Universidade Gama Filho (2006). É também, Procuradora do Município do Rio de Janeiro, produtora de conteúdo digital na área jurídica. *E-mail*: vanicevalle@gmail.com.

** Doutorando e Mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (Rio de Janeiro-RJ, Brasil). Pesquisador Bolsista, vinculado ao Programa Pesquisa Produtividade da Universidade Estácio de Sá. Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Gama Filho. Coordenador de Curso na Universidade Estácio de Sá e também professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito. *E-mail*: marcelo.pereira.adm.ufrj@gmail.com.

Palavras-chave: *Compliance*; governança; Administração Direta; controle social; procedimento decisório.

Abstract: This paper explores possible benefits coming from the transposition of governance and compliance practices to Public Administration. Origin and content of the components is the initial effort, followed by a brief exposition of pros and cons arguments. The aim is to evaluate if those practices, born in the entrepreneurial ambience, can contribute to the improvement of the public action. Using a critical-dialectical methodology, the text lay ground to set aside the argument that the exogenous ambience in which governance and compliance were originally create might figure as blockage to export those practices to Public Administration. Governance and compliance are seen as possible contributions to give flesh to procedure as a requirement in the Public Administration decision process, enlightening the rationality expressed in each deliberation.

Keywords: Compliance; governance; Public Administration; social control; decision-making procedure.

Sumário: 1 Introdução – 2 Governança: origem e conteúdo do conceito – 3 Aplicabilidade da governança e *compliance* no âmbito da Administração Pública Direta: críticas – 4 Porque governança e *compliance* na Administração Direta? – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

Três décadas de maturação da ordem constitucional é um marco que permite desenvolver mecanismos institucionais inicialmente secundarizados em favor da consolidação da dimensão representativa do princípio democrático. Não por outra razão se tem o recrudescimento das pautas de controle orientado às escolhas públicas. Neste ambiente ganha destaque no campo da ação empresarial da Administração, a incorporação dos institutos da governança e *compliance*, originários da esfera privada. A recente incorporação desses vetores pelas Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013); Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011); Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013); e Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de julho de 2016), espelha essa tendência, e tem sido vista como positiva no esforço de qualificação da ação pública.

O debate que se apresenta na sequência diz respeito à aplicabilidade e utilidade das práticas de governança e *compliance* no âmbito da Administração Direta. Afinal, ainda que com a utilização de vocabulário distinto, a problemática respondida com a preconização destas mesmas práticas no domínio empresarial se apresenta igualmente na seara da Administração Direta – a saber, abertura do processo decisório às múltiplas tendências e visões presentes na organização, e adesão na sua prática cotidiana, aos termos da deliberação efetivamente materializada.

O objeto do presente artigo é o sentido e alcance de governança e *compliance* como ferramentas de aprimoramento da ação institucional no domínio público. Analisa-se os referidos componentes com o objetivo de verificar sua aplicabilidade às entidades da Administração Direta. A hipótese de trabalho é de que estas

mesmas práticas institucionais contribuam para o aprofundamento da dimensão substantiva da processualidade administrativa – valor que se mostra relevante no âmbito da Administração Direta, especialmente diante de um cenário de crescente complexidade e indeterminação.

Inicia-se o trabalho com as considerações metodológicas, que constituem a Parte 1. O conceito de governança é apresentado na Parte 2, explorando-se sua origem no âmbito empresarial e no contexto da administração dos recursos econômicos e sociais, nos países em desenvolvimento. Na parte 3, são traçadas as objeções à aplicação dos conceitos de governança e *compliance* na Administração Pública Direta, seja no eixo das distinções substanciais entre o ambiente corporativo e o setor público; seja no da alegada superfluidade desses mesmos elementos ante o quadro normativo já posto. Finalmente, a Parte 4 sintetiza as conclusões.

O Direito Administrativo tem passado nas duas últimas décadas por profundas mudanças, reflexo direto da reconfiguração do Estado, cuja operacionalização ele regula. Sociedades complexas e plurais lutam permanentemente com visões distintas do que se almeja do Estado. Investir em governança e *compliance* mesmo no âmbito da Administração Direta pode traduzir um caminho de incremento à vocalização de interesses e de visibilidade no processo de formação das escolhas públicas. O esforço investigativo se emancipa da coerção ao desvio, para aprofundar um modelo de prática institucional harmônico com o cenário em que se movimenta a Administração Pública no século XXI.

2 Governança: origem e conteúdo do conceito

2.1 Governança corporativa, origem, *ratio* e significado no âmbito privado

As companhias voltadas para o mercado de produtos e serviços revelam compreensível alinhamento com o liberalismo econômico. A ideologia do *laissez-faire*, propunha o livre comércio, tendo por inaceitável qualquer interferência do governo ou dos órgãos reguladores num sistema que criam, tenderia à autocorreção.¹ Ao Estado se reservava um restrito espaço de atuação afeito a aspectos de segurança, tudo o mais se delegando às formas do mercado.

Os efeitos da crise econômica de 1929 atingiram de modo contundente o modo de organização de atividades empresariais, inicialmente estruturadas em

¹ GONZÁLEZ, Felipe. ¿Por qué pensar la gobernanza? In: GONZÁLEZ, Felipe (Coord.); DAMIANI, Gerson; FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José. *Governança e democracia representativa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017, p. 51.

grupos societários, compostos por núcleos familiares de natureza concentrada e autônoma.² A partir desse marco temporal verifica-se uma onda de pulverização das corporações, forçadas a instituir novos arranjos de gestão, em decorrência dos câmbios econômicos, políticos e sociais.

A descentralização do poder dos sócios majoritários e a abertura do capital permitiria a expansão das empresas, com redimensionamento e distribuição de poderes, assim como maior fluxo de investimento, melhores resultados financeiros, desenvolvimento estrutural, incorporação de tecnologia avançada, aquisição de *know-how* diferenciado, otimização dos custos e maximização dos lucros.³ Em contrapartida, essa mesma repartição do comando das organizações formata um modelo dicotômico de gestão das companhias composto por dirigentes e acionistas, no qual estão contidos blocos de interesses convergentes e divergentes. A relação interna tornou-se mais complexa e ambivalente, intensificando os riscos de desequilíbrio econômico-financeiro, desvio de finalidade e abuso da personalidade jurídica das corporações.

Surgiu a alternativa da gestão por empresa gerenciada, ficando a cargo dos dirigentes seniores a responsabilidade pelo exercício da liderança e a condução do processo decisório. Já o conselho de administração tinha a atribuição de contratar gerentes de alto nível, monitorando seu desempenho, demitindo aqueles que não alcancem os níveis de satisfação. Nessa perspectiva, a única função do acionista era dissolver o conselho de administração, tomando como justificativa os resultados insuficientes diante das suas expectativas.

Esta configuração organizacional tinha ínsita uma relação de tensão. Os controladores tinham em mente a defesa dos seus próprios interesses, secundarizando deveres e consulta ou informação aos acionistas minoritários quanto às estratégias para obtenção de lucro e valorização da empresa. A multiplicidade de informações, a infinidade de percepções sobre o negócio e as intenções distintas provocaram conflitos de interesses, fazendo surgir um cenário de risco, vulnerabilidade e incerteza para sócios minoritários e *stakeholders*. Esse o cenário que valorizaria o processo decisório, identificado como *locus* de possível conciliação destas múltiplas visões. Os esforços das companhias deveriam partir da voz ativa expressa não só pelos dirigentes, mas também pelos acionistas e conselheiros, reconhecendo-lhes função relevante para a obtenção de melhores resultados, como colaboradores informacionais e participantes diretos do processo decisório.

² MORK, Randall K.; STEIER, Llody. The Global History of Corporate Governance: An Introduction. In: MORK, Randall K. (Ed.). *A history of Corporate Governance around the World*. Chicago and London. National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press, 2005, p. 9.

³ BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. *The Modern Corporation and private property*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1991, p. 9.

Credita-se o surgimento do conceito de governança ao domínio empresarial privado, o qual atravessou um processo de transição, a partir da década de 1970. Na época, Milton Friedman destacou a responsabilidade social dos executivos no cenário corporativo;⁴ Jensen e Meckling, reformataram a relação entre executivos e acionistas descrevendo os limites da ação dos representantes (*agents*) diante dos interesses dos representados (*principals*).⁵ Esses referenciais teóricos serviram de base para o movimento que propôs a governança corporativa na década de 1980, focada no equacionamento das assimetrias entre os múltiplos interesses circunscritos no ambiente empresarial e propunham o controle e monitoramento dos processos decisórios.⁶

A definição de governança no mundo corporativo ganhou vulto com o Relatório de Cadbury, em 1991,⁷ motivado pela onda de colapso envolvendo más práticas de diversas companhias; o objetivo à época era recuperar a confiança dos investidores.⁸ Nesse documento foram elencados três princípios de governança, de grande influência no universo empresarial: transparência, integridade e prestação de contas.

A matéria alcançou magnitude mundial, com a edição das diretrizes de governança corporativa pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), no ano de 1999. Cinco são seus pressupostos justificadores: 1) proteção dos direitos dos acionistas, incluindo o direito de influenciar o comportamento das companhias; 2) tratamento equitativo de todos os acionistas; 3) proteção legal dos direitos das partes interessadas (*stakeholders*); 4) divulgação das informações financeiras e não financeiras, de forma transparente; 5) monitoramento contínuo do Conselho de Administração.

Verifica-se que o conceito de governança corporativa extrapola a lógica da distribuição de poder, para compreender um modo de exercício da ação empresarial que incorpore transparência, objetividade e equidade no tratamento dos sócios, além da responsabilidade em face de terceiros fornecedores de recursos.⁹

⁴ FRIEDMAN, Milton. *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*. 1970. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>. Acesso em: 22 abr. 2018.

⁵ JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, inssue 4, October/1976, p. 305-360.

⁶ SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 35.

⁷ UNITED KINGDON. *The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (The Cadbury Committee)*. Report on the Financial Aspects of Corporate Governance (With the Code of Best Practice), 1991. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

⁸ ABID, Ghulam; AHMED, Alia. Falling in corporate governance and warning signs of a corporate collapse. *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences*, Vol. 8 (3), 2014, p. 851-856. Disponível em: http://jespk.net/publication_paper.php?publicationid=18. Acesso em: 29 jan. 2018.

⁹ MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, junho/2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 maio 2018.

A governança corporativa responde à vontade autônoma da pessoa jurídica, de estabelecer estes princípios para ser mais competitiva e dar garantias a todos os grupos de interesse.

O tema não tardou a extrapolar as fronteiras do domínio empresarial, alcançando igualmente o domínio da ação pública, pela influência inicial do Banco Mundial.

2.2 O conceito de governança adotado pelo Banco Mundial

Em 1994, o Banco Mundial veicula o conceito de governança (pública) como expressão do *modus operandi* do poder de gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em desenvolvimento.¹⁰ Nessa projeção no âmbito da Administração Pública, foram identificados três aspectos da governança: a) a forma de regime político; b) o processo de gestão dos recursos econômicos e sociais dos países em desenvolvimento; c) a capacidade do projetos governamentais, formulações e implementação serem colocados em prática e efetivados.

Mais recentemente, esta mesma agência de financiamento internacional reitera a relevância da adesão pela Administração Pública a um “processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder”.¹¹

A transposição desse conceito do âmbito privado para o domínio da coisa pública não se revela desprovida de controvérsia. Afinal, o ponto focal dos interesses em conflito entre acionistas cuja conciliação culminou com a preconização de uma prática de governança corporativa residia no resultado econômico da atividade empresarial – vetor que evidentemente não se tem presente no campo da Administração Pública. Mais ainda, traços que são característicos (especialmente das funções de Estado) poderiam guardar uma aparente relação de contrariedade com a abertura à participação no processo decisório que é associada ao ideário de governança.

Buscando uma maior sintonia do conceito com a seara pública, a governança nestas organizações é compreendida por alguns como o alinhamento dos hábitos culturais, das instituições e do sistema econômico de uma sociedade para gerar “qualidade de vida desejada pela população”.¹² Nesse sentido, a harmonia entre esses pilares voltada para a produção de resultados efetivos e sustentáveis em

¹⁰ THE WORLD BANK. *Governance: the World Bank's experience (development in practice)*. Washington, D.C: The World Bank, 1994

¹¹ THE WORLD BANK. *World development report 2017: Governance and law*. Washington DC: World Bank, 2017, p. 3.

¹² BERGGUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. *Intelligent Governance for the 21st Century*. Cambridge: Polity Press Ltd., 2013, p. 46.

torno do interesse comum revelaria a expressão da boa governança. O ponto de fragilidade parece estar na identificação de qual seja o foro para a identificação destes hábitos – auscultar a “percepção coletiva” soa como um desafio em sociedades plurais como as nossas.

Segundo aspecto polêmico, inerente à matéria, está associado aos parâmetros de governança e sua relação com o princípio de autoridade que repercute na esfera das entidades federadas. Associar governança ao ato de governar significaria reduzi-la aos meios de ditar as regras ou exercer o controle com autoridade. Nessa linha, Rhodes¹³ destaca que o conceito de governança consiste na auto-organização, compreendendo a formação de redes organizacionais, caracterizadas pela independência, troca de recursos, regra do jogo e significativa autonomia do estado. De outro modo, Hyden¹⁴ entende que tal designação refere-se às medidas que envolvem a definição das regras para o exercício do poder e resolução dos conflitos sobre tais regras. Ambas visões se distanciam da sutil delimitação oriunda do ambiente empresarial, de que governança não se limite à delimitação de poder, mas tem em conta um modo de operação.

Nas simples indicações ilustrativas do que se entenda por governança quando posta como atributo da ação administrativa já se tem bons indicativos da controvérsia. A questão não se encerra na possibilidade e sentido da governança no que toca à Administração Pública. Afinal, como se sabe, no âmbito privado essa mesma locução se teve por imanada àquela de *compliance* – pelo que, o debate da aplicabilidade no âmbito da Administração Direta alcança igualmente esse vetor de comportamento institucional.

2.3 Instrumentalizando a governança: o surgimento da *compliance*

Em que pese a valorização do processo decisório, objeto de cogitação no campo da governança, no universo corporativo, tão ou mais relevante que o momento das escolhas, são aqueles do dia a dia em que estas mesmas opções se põem em prática – e são testadas pelas dificuldades cotidianas. Esse o contexto que atrai o conceito complementar de *compliance*, entendido como “um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários”.¹⁵

¹³ RHODES, Roderick Arthur William. *Understanding Governance*. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997, 235 p.

¹⁴ HYDEN, Goran. Governance and the reconstitution of political order. In: JOSEPH, Richard (Ed.). *State, conflict, and democracy in Africa*. Boulder CO: Lynne Rienner, 1999, 527 p.

¹⁵ CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinicius. *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e validades no mundo corporativo*. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012, p. 30.

A relevância deste tipo de mecanismo interno já se tem hoje cancelada por relevantes estruturas internacionais, como o Bank for International Settlements – BIS, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o Acordo da Basileia I – 1998, o Acordo da Basileia II – 2004, o Acordo da Basileia III – 2010, o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, a International Organization of Securities Commissions – IOSCO, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, o Wolfsberg Group, The Egmont Group of Financial Intelligence Units, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.¹⁶

No cenário empresarial brasileiro, as pautas normativas dirigidas à ética gerencial, administrativa e negocial, como também os estatutos anticorrupção via *compliance* passaram a ser compreendidas como sofisticadas do universo corporativo que abrange as organizações englobadas no ambiente de mercado de capitais. Destaca-se portanto a regulação do Banco Central do Brasil (em especial as Circulares nºs 3.461 e 3.462 de 24 de julho de 2009), a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, a Superintendência de Seguros Privados – Susep; bem como nos órgãos autorreguladores, como a BM&F Bovespa Supervisão de Mercados – BSM, a Cetip S.A. Balcão Organizativo de Ativos e Derivativos, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – Anbima e a Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais – Apimec, além da Lei nº 9.613/1998 e da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial),¹⁷ cuja regulamentação, fiscalização e controle compete à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e à Bolsa de Valores (BM&F BOVESPA), tomando como referencial as disposições previstas na Lei nº 6.404/76 (Lei de Sociedade por Ações).

Zelando pela adesão nas ações de concretização, àquilo que se identificou como a opção estratégica da companhia, tem-se a transposição para a rotina da organização do desejo dos *stakeholders*, completando-se o ciclo de governança. Também esse conceito complementar não tardou a migrar para o espaço público.

¹⁶ CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo*. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012, p. 343-347.

¹⁷ CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo*. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012, p. 342.

2.4 Transposição do conceito de *compliance* para a Administração Pública

Primeiro segmento em que a prática da *compliance* soou como pertinente no âmbito das organizações públicas foi aquele das entidades da Administração Indireta, especialmente aquelas atuando no domínio econômico, especialmente na qualidade de interventora nessa mesma seara. Isso porque, além da imersão do Estado nas relações de mercado, como pessoa jurídica de direito privado, sua estrutura organizada seria impulsionada pela maximização de lucros, englobando o interesse dos acionistas na valorização ações e elevação dos dividendos.

Ainda que fora desse universo intuitivo de aplicação, a existência de padrões e procedimentos orientadores do comportamento da instituição parece harmônica com o que se espera da ação pública, favorecendo à transparência e o controle. A par disso, quando se tem em conta os objetivos da *compliance* como a prevenção de conflitos de interesses ou demandas judiciais, tem-se novos pontos de aproximação. Mesmo o objetivo de disseminação de uma cultura institucional, típico da *compliance* empresarial, pode se revelar mais do que sintonizado com a função de fomento da Administração Pública – especialmente aquela que se dê no campo das práticas sociais, como a inclusão.

Também no domínio da *compliance*, a transposição para a Administração Pública não se dá sem dificuldades. A associação inicial empreendida no âmbito empresarial entre cumprimento e valores ou ética empresarial tematiza o debate em torno da aplicação destes mesmos parâmetros no que toca à Administração Pública. É um reviver, em alguma medida, do conhecido debate doutrinário em torno do conteúdo e alcance do princípio da moralidade insculpido no art. 37, *caput*, CF, que em se cuidando de entes federados, não pode se identificar com uma moralidade subjetiva.

3 Aplicabilidade da governança e *compliance* no âmbito da Administração Pública Direta: críticas

Como já retratado neste trabalho, governança e *compliance* nasceram no âmbito empresarial, e por isso sua transposição para o domínio público não é proposta infensa a críticas. Duas principais linhas de argumentos contrários se põem à proposta de incorporação de práticas de governança e *compliance* no âmbito da Administração Direta: 1) incompatibilidade intrínseca com a estrutura, características e objetivos institucionais dessa esfera governamental; e 2) nada de inovador (se não os termos em si) se teria nas referidas proposições.

3.1 Inadaptação estrutural de governança e *compliance* à Administração Direta

A prática das transposições conceituais não é empreitada desprovida de riscos, especialmente quando se cogita de uma migração do domínio privado para o âmbito público. Nem por isso se deve descartar aprioristicamente a análise dos potenciais benefícios de uma *cross fertilization*.

No campo das inadaptações estruturais, o argumento de oposição gira em torno da modificação substantiva que a adoção dos parâmetros de governança promoveria na formulação em si do processo decisório típico da Administração Pública, que é marcado pelo viés de autoridade, e condicionado por restrições temporais, legais e financeiras. Aponta-se o risco de burocratização dos procedimentos de tomada de decisão e assembleísmo para as escolhas públicas, provocando dispêndio de tempo e ineficiência quanto aos resultados pretendidos. Outrossim, a soma desses fatores a um ampliado sistema de controle poderia dar ensejo à paralisia da ação estatal, prognóstico que colocaria em xeque o desenvolvimento econômico e a efetivação dos direitos fundamentais.

O argumento parece catastrofista, e parte de uma visão reducionista do que sejam os reclamos da deliberação democrática.

É certo que no Estado Democrático de Direito, a legitimação censitária tem sua relevância. Não é menos certo, porém, que a participação popular e a processualidade dos meios de interseção de potenciais interessados no processo de tomada de decisão estatal estavam alicerçados no texto constitucional, inclusive mediante apoio e fiscalização do Ministério Público, em conjunto com a atuação da Defensoria em nome da prevalência do bem comum, da garantia dos direitos fundamentais e da manutenção do estado democrático de direito.

Aferir a oportunidade e adequação de governança e *compliance* no âmbito da Administração Pública é análise que há de partir da premissa básica da democracia, tendo em conta as mudanças radicais no rumo da política, o que levara o “Direito Público ser mais rigoroso em termos de detenção, exercício e controle do poder”. Nesse sentido, o direito democrático se volta para o tratamento das relações assimétricas “entre centros institucionais de poder e seus respectivos destinatários”.¹⁸

O princípio democrático contempla as duas dimensões: aquela representativa, mas também a participativa, donde não se pode extrair dessa opção constitucional um óbice em si à adoção de mecanismos de governança e *compliance*.

¹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 11, n. 45, jul./set., 2011, p. 18.

É de se distinguir, igualmente, que decisão administrativa não é uma só – elas se apresentam de múltiplas formas, e nem todas elas reclamarão a aplicação desses mesmos signos. Assim, no campo de decisões vinculadas, evidentemente a presunção é de que a lei já contemplou os eventuais interesses conflitantes, e não haveria que se discutir revisão das escolhas legislativas pela via de governança.

Da mesma maneira, as decisões de rotina, com baixo potencial de reflexo no interesse dos administrados (ainda que daqueles segmentos minoritários) estão fora do raio de incidência da governança – assim como se dá no ambiente empresarial. Já as escolhas estratégicas, de formulação de grandes linhas de políticas públicas; essas sim estão a merecer uma requalificação do processo decisório, assim como se deu nas grandes corporações.

Finalmente, no que toca ao princípio de autoridade; este não se tem por prejudicado, eis que a decisão final (ainda que instrumentada pelas práticas afinadas com a governança) é do agente político competente, inclusive tendo em conta eventuais limitações de ordem inclusive normativa que se apresentem.

No campo da *compliance*, é de se dizer que a adesão a práticas específicas e conhecidas não é substantivamente distinta do bom e velho ideário da Administração Pública burocrática, que não só reclamava esse mesmo tipo de procedimento, como nele via o leito para o controle objetivo.

Não parece residir na “inadaptação estrutural” um argumento verdadeiramente de bloqueio ao emprego das práticas em estudo na Administração Direta.

3.2 Governança e *compliance* como recursos retóricos na Administração Pública Direta

Tem-se nesse argumento de oposição, a ideia de que ambas as práticas nada trariam de ganho institucional em favor da Administração Pública, eis que seus resultados já se extrairiam da moldura principiológica trazida pela Carta de 1988. O risco estaria em utilizar-se de novas fórmulas, com força retórica aumentada pela sua disseminação, mascarando velhas práticas, sem que disso resultasse ganho para a gestão pública. Dessa forma, haveria o risco das manifestações de poder e dominação se valerem de um discurso tendente à imposição da autoridade, porém mascarado por artifícios aparentes de legitimidade.¹⁹

Também aqui a objeção parece extremada.

Se Constituição é organismo vivo, é da natureza dela que seus preceitos sejam revisitados e enriquecidos pelas novas concepções que ingressam no universo social. Assim, se igualdade antes se tinha como bifurcada tão somente em

¹⁹ CHARTIER, Roger. *A história cultural – Entre práticas e representações*. Tradução de Maria Manuela Galhardo. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 1990, p. 17.

formal e material; o reconhecimento social da importância da inclusão levou a doutrina a incorporar a esse conceito milenar uma terceira dimensão; aquela da igualdade como reconhecimento. Nem por isso se diz que a noção é retórica, ou que pretenda mascarar as inúmeras hipóteses de violação à igualdade por ausência de reconhecimento.

O tema da incorporação da objetividade na ação pública – componente do conceito de governança – veio de ser reforçado pela recente aprovação da Lei nº 13.655/18, dispondo sobre a aplicação das normas de direito público, exigindo um diálogo com o consequencialismo e a proporcionalidade que antes não se tinha por claro como componente formal a integrar as escolhas públicas; componente formal, e passível de ulterior controle a partir dos termos em que ele foi expressamente declinado na motivação da decisão.

Responsabilidade em face de terceiros fornecedores de recursos – componente trazido do âmbito empresarial no conceito de governança – pode ser facilmente recepcionado no domínio público como *accountability*, conceito que não se tem explicitado no Texto Fundamental, e menos ainda incorporado na prática as escolhas públicas.

No campo da *compliance*, se é verdade que a existência em si de procedimentos éticos e legais já deflui do próprio sistema constitucional, não resta dúvida que a busca de linhas mestras de orientação é um valor a ser incorporado em tempos em que a Administração Pública atua muitas vezes no campo da incerteza e do conhecimento parcial.

A boa técnica de governar não é bastante para garantir a consolidação dos princípios do Estado democrático direito, senão alinhada à moralidade e à legitimidade das escolhas públicas.²⁰ Assim, o emprego da governança e *compliance* na Administração Direta de nada servirá se os detentores das funções primordiais do Estado continuarem adotando posturas pragmáticas e pseudoéticas, a fim de justificar suas atitudes.²¹

4 Por que governança e *compliance* na Administração Direta?

As qualidades da Administração Pública clássica foram absorvidas pela complexidade do Estado Pós-moderno, exigindo o aprimoramento das técnicas de gestão e gerenciamento dos recursos para promoção e garantia do bem comum. As imposições unilaterais de dominação foram confrontadas pelas premissas

²⁰ GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 66.

²¹ CHUEIRI, Vera Karam. *Filosofia do Direito e modernidade – Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos*. Curitiba: JM, 1995, p. 119.

inerentes à concepção de equilíbrio na sociedade contemporânea. Com isso, governança e *compliance* ingressam na atmosfera dos órgãos estatais para alinhar o agir administrativo aos novos paradigmas da ordem mundial, preconizados pelas organizações internacionais como referenciais para implementação de reformas nas instituições dos países em desenvolvimento. Dessa forma, Chevallier²² assevera que as escolhas coletivas deixam de ser mais uma questão de política para se inserir no campo da técnica. Ademais, o Estado passa a ser banalizado e colocado na posição de ator equiparado aos demais participantes do diálogo para imposição das regras do jogo e definição das escolhas públicas. Nessa perspectiva, o autor destaca que a governança implica a superação das barreiras que separavam público e privado, nos mais diversos níveis da ação coletiva (“multi-level Governance”).

Otimizar a utilização do tempo e compartilhar o espaço público são movimentos que compõem o pano de fundo da concepção de *public governance* e *public compliance* proposta neste trabalho. O resultado da conciliação desses elementos consiste na elevação progressiva da eficiência administrativa e mitigação dos riscos.

4.1 Processualização das decisões via *compliance* e eficiência

Constitui condição necessária – ainda que não suficiente – à garantia de ampliação dos partícipes da decisão administrativa, incorporando grupos minoritários e sub-representados – um desenho procedimental. É pela via do rito que se vai assegurar não só a oportunidade em si de manifestação, mas também a oferta dos elementos necessários à redução da assimetria de informações.

O procedimento deve funcionar como instrumento de participação, diálogo e integração, descolado de práticas meramente simbólicas. É necessário que haja troca de argumentos que subsidiem a motivação das decisões. Nessa linha de pensamento, Gabardo reforça a ideia de legitimação procedimental das atividades do Estado, afirmando que não se deve exaltar “o formalismo irresponsável”; mas que é necessário impulsionar a instituição de regras e diretrizes no sentido de restringir rotinas deslocadas da supremacia do interesse público.²³ Dessa forma, as balizas regimentais maximizam o controle sobre o agir administrativo e dão concretude, não só ao princípio da responsabilidade, como também da moralidade e da eficiência.

²² CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 274.

²³ GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 39.

Igualmente relevante será o procedimento de avaliação – e eventual redesenho das opções institucionais já havidas. Isso porque no campo da incerteza e das escolhas difíceis, é previsível que a opção original da Administração Pública se revele com o tempo, merecedora de reformulação – e também essa deliberação é de se desenvolver no mesmo ambiente afinado com a lógica da governança.

Componente nova na moldura normativa da Administração Pública é a já referida edição da Lei nº 13.655/18, que introduz parâmetros relacionados à aplicação das normas de direito público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Ali se aponta uma indiscutível valorização de uma racionalidade administrativa que é de ser não só desenvolvida, como conhecida. Fato é que o exercício racional se terá por reforçado e qualificado com a aplicação de uma processualidade inspirada por padrões de governança. Assim é que a demonstração da necessidade e adequação de medidas administrativas fundadas em valores jurídicos abstratos requeridas pelo art. 20, parágrafo único da LINDB se dará com maior acuidade a partir de uma perspectiva plural e ampliada, que se beneficiará da aplicação do ideário de governança. Da mesma maneira, se a avaliação de consequências administrativas e jurídicas se pode entender seja concebível a partir de uma perspectiva centrada predominantemente na perspectiva da Administração, o mesmo não se pode dizer das consequências práticas, reclamadas pelo art. 20, *caput*, *in fine* da LINDB. Neste campo, só a incorporação de uma visão que não é a interna (nem a internalizada por forças majoritárias) da Administração efetivamente permitirá a prospectiva reclamada pela Lei nº 13.655/18.

Ainda alinhado com a procedimentalização – técnica materializadora da prática afim à governança – tem-se a sinalização também da Lei nº 13.655/18 em favor da consulta pública quando da edição de ato administrativo ou normativo (art. 29, *caput*). O dado novo é a exigência da consideração pela Administração, dos aportes dela resultantes.

Decerto não se tem no reforço à procedimentalização aqui indicado, uma iniciativa meramente burocrática, evidente o intuito de qualificação do agir administrativo, democratizando-se a deliberação – o que igualmente reforça a admissibilidade da governança, ainda que no âmbito da Administração Direta. Mas nem só por isso a proposta se justifica.

Se a incorporação da governança, instrumentalizada pela procedimentalização se justifica a partir de uma perspectiva da qualificação do processo deliberativo, a *compliance*, diligenciando pela correta aplicação da escolha formulada, contribui decisivamente para a objetivação do controle.

Primeira dimensão do controle favorecida pela adoção de práticas de *compliance* no âmbito da Administração Direta diz respeito à aderência à autovinculação decorrente da escolha pública formulada. Aqui, está-se no centro do âmbito conceitual mesmo da *compliance*.

Segunda dimensão, menos explorada, mas nem por isso menos importante, diz respeito à objetivação do controle empreendido por atores externos; seja aquele revestido de representação funcional, seja os oriundos do próprio corpo social. O problema da objetivação se põe porque na Administração Pública Gerencial “procura-se eliminar o controle dos meios, característicos da organização burocrática, flexibilizando o regime jurídico administrativo para privilegiar uma dimensão controladora que se restrinja à apreciação dos resultados da atividade do poder público”.²⁴ Isso não se pode empreender, sem o conhecimento do conteúdo das escolhas públicas, e sem o monitoramento de sua efetiva aplicação.

Não obstante a aferição dos resultados como método de medição da eficiência administrativa, a ambivalência dos interesses circunscritos sob a ação estatal se beneficia do engajamento da coletividade, de modo que sejam postos em prática os sete princípios da vida pública, consignados no Relatório Nolan – *Standards in Public Life*: interesse público, integridade, objetividade, *accountability*, transparência, honestidade e liderança.²⁵ Isso se tem por facilitado quando a *compliance* se apresenta como mecanismo garantidor da aderência da ação pública às escolhas coletivamente construídas.

5 Conclusão

Muito se investiu, quando se cuida de ação pública, na coerção de práticas reputadas inadequadas. O direcionamento dos reclamos da eficiência também para a dimensão do controle em sentido amplo, valorizam os esforços de aprimoramento da ação pública, desde já o seu desenho, até o plano de execução. Esse o contexto em que a exploração da aplicabilidade dos conceitos de governança e *compliance* se apresenta como útil.

O emprego da governança e *compliance* na Administração Direta, distintamente dos mecanismos de controle e monitoramento expressos na Constituição da República, expande as fronteiras da prevenção, concorrendo para permitir a participação perene dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como no acompanhamento da gestão dos recursos públicos em defesa dos interesses comuns à sociedade.

O *public compliance* surge como tendência e novo conceito no âmbito da gestão pública que tangencia as definições aplicáveis às relações empresariais,

²⁴ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *O direito de reclamação da Administração burocrática à gerencial*. Curitiba, 2001, 224f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, p. 77.

²⁵ NOLAN, Lord. Normas de conduta para a vida pública. Tradução de “Standards in public life”. London: HMSO, 1995. *Caderno ENAP*, n. 12, 1997, p. 7.

contudo inserido em um contexto que visa a valorização da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse público, se apartando, nesse aspecto, dos propósitos traçados na seara corporativa, regulada pelas regras do mercado de capitais, cujo objetivo se volta para maximização dos lucros, salvaguarda dos interesses dos acionistas e potencialização dos dividendos.

A processualidade administrativa via *compliance* pode servir de instrumento de combate à judicialização das políticas públicas, legitimidade das escolhas e justificativa para deferência com o agir administrativo, levando em consideração o alinhamento dos procedimentos internos, a padronização das condutas, a sistematização das pautas normativas e regras de processamento (e compartilhamento) das informações. Ainda sim, a ampliação do monitoramento e fiscalização dos órgãos e agentes da Administração Direta tornará mais transparente a dinâmica contida no interior dos centros de competência, permitindo, dessa forma, a consolidação da pluralidade e do exercício do poder de modo mais democrático.

Referências

- ABID, Ghulam; AHMED, Alia. Falling in corporate governance and warning signs of a corporate collapse. *Pakistan Journal of Commerce and Social Sciences*, Vol. 8 (3), 2014, p. 851-856. Disponível em: http://jespk.net/publication_paper.php?publicationid=18. Acesso em: 29 jan. 2018.
- BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. *Intelligent Governance for the 21st Century*. Cambridge: Polity Press Ltd., 2013, 247 p.
- BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. *The Modern Corporation and private property*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1991, 380 p.
- CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. *Compliance 360º: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo*. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012, 454 p.
- CHARTIER, Roger. *A história cultural – Entre práticas e representações*. Tradução de Maria Manuela Galhardo. Rio de Janeiro: Berthand Brasil, 1990, 244 p.
- CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, 309 p.
- CHUEIRI, Vera Karam. *Filosofia do Direito e modernidade – Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos*. Curitiba: JM, 1995, 188 p.
- FRIEDMAN, Milton. *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*. 1970. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>. Acesso em: 22 abr. 2018.
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri, SP: Manole, 2003, 207 p.
- GONZÁLEZ, Felipe. ¿Por qué pensar la gobernanza? In: GONZÁLEZ, Felipe (Coord.); DAMIANI, Gerson; FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José. *Gobernança e democracia representativa*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017, p. 33-56.
- HYDEN, Goran. Governance and the reconstitution of political order. In: JOSEPH, Richard (Ed.). *State, conflict, and democracy in Africa*. Boulder CO: Lynne Rienner, 1999, 527 p.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, V. 3, Issue 4, October/1976, p. 305-360.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, junho/2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 maio 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controles da discricionariedade*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, 103p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 11, n. 45, jul./set., 2011, p. 13-37.

MORK, Randall K.; STEIER, Llody. The Global History of Corporate Governance: An Introduction. In: MORK, Randall K. (Ed.). *A history of Corporate Governance around the World*. Chicago and London. National Bureau of Economic Research. University of Chicago Press, 2005, p. 1-64.

NOLAN, Lord. Normas de conduta para a vida pública. Tradução de “Standards in Public Life”. London: HMSO, 1995. *Caderno ENAP*, n. 12, 1997, 152p.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*. Volume: 44, issue: 4, September 1, 1996, p. 652-667.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, 284 p.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 370 p.

THE WORLD BANK. *World development report 2017: Governance and law*. Washington DC: World Bank, 2017, 291p.

UNITED KINGDON. *The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (The Cadbury Committee)*. Report on the Financial Aspects of Corporate Governance (With the Code of Best Practice), 1991. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 161-177, jan./mar. 2019.
